Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

MINISTER OF SUPPLY AND SERVICES CANADA 1985 Cat. No. Z1-1985/1-31-1E ISBN 0-660-12306-7

Challenges and Choices

We must now transform this agenda, marked as it is by a sense of present preoccupations, into an agenda for action marked by a sense of Canada's future possibilities.

Commissioners

DONALD S. MACDONALD
CHAIRMAN
CLARENCE BARBER
ALBERT BRETON
GÉRARD DOCQUIER
WILLIAM HAMILTON
JOHN MESSER
ANGELA CANTWELL PETERS
LAURENT PICARD
MICHEL ROBERT
DARYL KENNETH SEAMAN
THOMAS SHOYAMA
JEAN WADDS
CATHERINE T. WALLACE

NB: QUOTATIONS ORIGINALLY IN FRENCH HAVE BEEN TRANSLATED BY THE EDITORS AND ENGLISH AND MARKED WITH AN ASTERISK(*)

APRIL, 1984

84- 3711 /

Contents

Preface 5

DEFINING THE ISSUES:
THE CONTRIBUTION OF CANADIANS

The Process 6

CONFRONTING THE CHALLENGE:
THE STEPS TO BE TAKEN

What we heard 7

THE CENTRAL CONCERNS
THE SETTING OF OUR HEARINGS
THE LEGACY OF A TUMULTUOUS TIME
CANADIANS AND THE ECONOMY
EMPLOYMENT
INFLATION
TECHNOLOGY
TRADE
PRODUCTIVITY
ENTREPRENEURSHIP
RESOURCES
EDUCATION
LABOR AND MANAGEMENT
THE SOCIAL PERSPECTIVE
INTERGOVERNMENTAL RELATIONS
NATIONAL INSTITUTIONS
FROM CONCERNS TO CHALLENGES

Basic Challenges/ Basic Choices 27

AGENDA FOR CONSULTATIONS

Jobs and Costs

The Challenges: 30
FULL EMPLOYMENT
STABLE COSTS AND PRICES

The Choices 32

Trade and Industrial Development

The Challenges: 34
SECURE AND GROWING MARKETS
BALANCED INDUSTRIAL DEVELOPMENT

The Choices 36

Contents

Productivity	*The Challenges:* WORLD CLASS TECHNOLOGY IMPROVED LABOR MANAGEMENT RELATIONS INDUSTRIAL INNOVATION	39
	The Choices	42
Education and Training	*The Challenges:* HIGH-QUALITY BASIC EDUCATION SYSTEMATIC LIFE-LONG LEARNING SKILLS TRAINING RE-TRAINING	46
	The Choices	48
Resources and the Environment	*The Challenges:* BENEFIT FROM RESOURCES ENHANCED ENVIRONMENTAL QUALITY	50
	The Choices	52
Social Support	*The Challenge:* A NEW CONSENSUS	54
	The Choices	55
Intergovernmental Relations and The Economic Union	*The Challenges:* MORE HARMONIOUS RELATIONS AMONG GOVERNMENTS A STRONGER ECONOMIC UNION	57
	The Choices	60
National Institutions	*The Challenges:* MORE REPRESENTATIVE, RESPONSIVE POLITICAL INSTITUTIONS MORE OPEN, MORE ACCOUNTABLE BUREAUCRACY	64
	The Choices	67
Looking forward	FROM PRESENT CONCERNS TO FUTURE POSSIBILITIES	69
List of Briefs and Interventions		70

Preface

Defining the issues: The contribution of Canadians

For 57 days this past autumn, the Commission listened to Canadians.

Our purpose was twofold:

First, it was to seek to understand the views and aspirations of Canadians in all regions and all walks of life.

Second, it was to enlist the help of Canadians to define the central issues to be addressed, in order—in the words of our Terms of Reference—"to realize Canada's potential and to secure sustained economic and social progress".

More than 1,000 individuals, organizations and governments made written submissions. More than 500 appeared at our public hearings to set out their views and respond to our questions.

What follows, then, is a set of challenges and choices distilled from the wealth of suggestions, ideas and material provided by Canadians during those 57 days and during the consultations with groups and individuals that preceded and followed our hearings.

It was not our objective in preparing this document to set out recommendations. Those who seek recommendations will not find them.

Rather, it was our objective—because we have a mandate of unprecedented scope and complexity—to set out an agenda of the issues and concerns that Canadians hold to be central. This will provide the basis for the more focused public comment, advice and guidance we require before making our recommendations.

So what follows is directed to the public and it has precise purposes.

First, it is a recounting of what we heard in the words of those who appeared before us—our understanding of what we were told—in terms of the central issues Canada faces for the future.

Second, it is an agenda of the priority challenges on which we seek the public's advice.

Third, it is a set of choices as to how to meet those challenges—ideas for solutions advanced so that they can receive the benefit of public reaction prior to our making recommendations.

On the basis of this advice—as well as on the basis of analysis and conclusions drawn from the Commission's research program—we will fashion those recommendations.

An outline of the Commission's research program will be published shortly. This outline sets out the individual research projects that are under way as well as the process the Commission has established to integrate the findings into a cohesive framework for Canada's future development.

We invite the comments and the thoughts of Canadians on these challenges and choices on the pages that follow.

And we seek the assistance of Canadians in transforming the agenda of CHALLENGES AND CHOICES into an agenda for action.

More than 1,000 individuals, organizations and governments made written submissions. More than 500 appeared at our public hearings . . .

The Process

Confronting the Challenge: The steps to be taken

Canadians of all walks of life and of all interests participated in our first phase of consultations with the public.

We had invited them to consider their place in the Canada of the future and we asked, among others, the following questions:

DO WE HAVE, IN OUR ECONOMIC AND POLITICAL INSTITUTIONS, SUFFICIENT CAPACITY TO DEAL WITH THE UNEXPECTED, TO TURN ADVERSITY TO ADVANTAGE, TO TRANSFORM OPPORTUNITY TO ACHIEVEMENT, TO TRIM OUR SAILS RAPIDLY TO CAPTURE THE BENEFITS OF THE WINDS OF CHANGE?

WHAT ECONOMIC GOALS CAN SERVE AS A BEACON TO GUIDE US PAST THE SURPRISES? WHAT POLITICAL MEANS CAN WE DEVELOP TO NAVIGATE US THROUGH THE UNCERTAINTIES OF THE FUTURE?

The public response forms the basis for this document and provides the agenda for the second stage of our consultations with Canadians.

CHALLENGES AND CHOICES is the result of a cooperative effort. In our hearings last fall, we visited 28 cities across the country. At those hearings, and in written submissions, the public defined the issues, as we had hoped it would. We have grouped these issues into sets of challenges in order to provide a sharper focus than was possible in our first consultations.

Each challenge is followed by several choices, all of which are theoretically viable. We ask the public to tell us which of those choices are preferable. If a choice is not viable, tell us why. If there are other choices, tell us what they are.

We make no recommendations. Only when we have heard again from Canadians will we prepare our final report.

We seek the widest possible contribution from Canadians to this work. We invite the participation of individuals and organizations. Written submissions offering reactions to CHALLENGES AND CHOICES will be closely reviewed by the Commission. These submissions should be received by the Commission no later than July 31, 1984 at the following address:

SECRETARIAT
ROYAL COMMISSION ON THE ECONOMIC UNION AND DEVELOPMENT PROSPECTS FOR CANADA
P.O. BOX 1288
OTTAWA, ONTARIO
K1P 5R3
TELEPHONE: (613) 996-1188

Written submissions will be the most important way for Canadians to provide comments and suggestions. But we will also encourage vigorous discussion by organizing public debates in a small number of centres.

In five major centres Commissioners will meet with individuals from business, labor and voluntary organizations who will offer their views on the balance to be achieved among various choices. In each of the five centres the debates will conclude with an evening "Town Hall" meeting.

Participants in the debates will be invited on the basis of their previous contribution to the Commission's work and their expertise and leadership in public, voluntary, labor or business activities. The public will be welcome to attend the debates. The "Town Hall" meetings will be open to participation by all.

Dates and locations for these debates are as follows:

- MONTREAL, May 30, 31, June 1, 1984
- HALIFAX, June 4, 5, 6, 1984
- VANCOUVER, June 11, 12, 13, 1984
- CALGARY, June 18, 19, 20, 1984
- TORONTO, June 26, 27, 28, 1984

The Commission's recommendations will be made public in its final report. These recommendations will deal with the social, economic and institutional issues raised in the following chapters. They will be based on the response of Canadians to our agenda for debate. To this information we will add the results of the Commission's extensive research program. These two major sources will guide us in formulating our report.

What we heard

The central concerns

In our hearings last fall, we sought from Canadians their sense of Canada. They unrolled before us a human tapestry of great richness and variety.

Aspirations, mythologies, hopes, fears, plans, gripes, grievances, visions bright and dark and, yes, axes being ground and self-interest ingeniously served. All were woven into that tapestry and tightly knotted.

On the pages that follow, we will try to provide our sense of that tapestry. It is not our intention to be comprehensive. What Canadians told us and what they wrote to us now fills some 55,000 pages of typescript. Nor would it be useful in terms of the task immediately at hand.

That task is to define the central set of challenges Canada faces and, in the pages that follow, we seek to do that in terms of what Canadians said to us.

Those challenges, together with those we have drawn from our history, are set out in a subsequent section along with the choices they imply for Canadians.

The setting of our hearings

Our concern, as we began our hearings, was the future, and how to find the course that the second largest country on earth might steer into that future.

We found that concern about the future widely shared. But we found, too, immense differences in terms of how far ahead Canadians were prepared to look.

There were some who cast their minds forward to far horizons, as we had hoped they would. But many others were concerned with the here and now. And many more were preoccupied with the problems of the immediate past and, to a surprising degree, couched their views in the language of ancient grievances that wells from the deeper reaches of our history as a country.

That they should have been preoccupied with immediate concerns during our hearings last fall is not surprising. We sought Canadians' views at a time when the imprint of great difficulty was fresh upon the country.

Those difficulties are worth noting. They were reflected in what Canadians told us and in what they wrote. In other circumstances, we might have caught a different reflection of their concerns.

At the time of our hearings, unemployment was over 11 per cent. That number was down from its peak, but falling slowly.

Inflation was nearing five per cent, rather than the 12 per cent that had prevailed some 16 months before. Interest rates were down, too, from their unprecedented levels of two years before but, well above inflation, reflected a continuing concern about future prices.

These numbers suggested an economy that was emerging from recession. But emerging to what?

Jobs had disappeared that would not reappear, because companies had dissolved in bankruptcy, or the stringencies of recession had brought retrenchment. If new jobs had appeared, many of them were different, requiring different skills. In addition, the labor force had grown.

To the preoccupation with the problems of immediate economic survival were added concerns that technology was altering—and had already altered—the economic landscape, blurring with uncertainty the contours of the future. New competition from the world economy added to this uncertainty. And new claims to social and economic equity were being advanced from new directions and with new force.

Beyond the economic difficulties lay political events of an historic order.

Two elections had called into question the national character of the two leading political parties. The first, in 1979, gave minimal Quebec support to the minority Progressive Conservative government. The second, in 1980, left the three westernmost provinces unrepresented on the benches of the majority Liberal government.

To this was added the question of Quebec's future in Canada which, long-building in intensity, had been heading since the provincial election of 1976 to its culmination in the promised referendum. Quebeckers rejected the sovereignty proposition put to them by the provincial government. Soon after came the struggle that led to the patriation of the Constitution, together with an amending formula and a Charter of Rights and Freedoms, but without the agreement of Quebec.

The Charter is already reshaping our legal future and so those contours, too, are shadowed with uncertainty as they were not before.

To these events were added the consequences of the second major oil price surge in a decade. The price surge, later to ebb

We sought Canadians' views at a time when the imprint of great difficulty was fresh upon the country.

What we heard

. . . we found a pervasive concern with, and questioning of, the prevailing values of Canadian society.

under the impact of world-wide recession, set off another struggle on energy pricing. The country was thus driven into a struggle that was to be waged side by side with the constitutional struggle that became intertwined with it, and was immensely complicated by the lack of elected government members from the three westernmost provinces.

Each of these events would have raised fundamental questions long to be debated.

Coming virtually simultaneously as they did, they drove a society to the basics of its existence and to questions that countries, once fashioned, seldom bring themselves to ask.

CANADA'S DEMOCRATIC CHARACTER, ITS INSTITUTIONAL STRUCTURE, ITS CAPACITY FOR NATIONAL COMMUNITY, ECONOMIC SECURITY AND SOCIAL EQUITY, ITS RELATIONSHIP TO THE WORLD, AND CANADIANS' RELATIONSHIP WITH EACH OTHER AND WITH THOSE WHO GOVERN—ALL WERE CAST UNDER THE HARSH LIGHT OF IDEAS IN CONFLICT.

So if, as we began our hearings, the armies that had marched ideas into battle had subsided into the truce of exhaustion, and many issues lay dormant for a time, the questions, because they were unanswered, cast their own shadows on the landscape of the future.

In these circumstances we went to Canadians, to seek their sense of Canada.

The legacy of a tumultuous time

Let us begin where most Canadians began. Current difficulties, if they do not define the future Canadians want, are an important indication of the future they do not want. They also define the challenges involved in creating a different future—and that is our purpose.

In our hearings, economic concerns bulked large. But so did concerns about the public and private institutions through which political, social and economic decisions are made. To a striking degree, as their words will show, Canadians connect institutional failings with economic difficulties.

Finally, we found a pervasive concern with, and questioning of, the prevailing values of Canadian society. This is perhaps the most immediate legacy of the tumultuous period that preceded our hearings.

WHAT DOES CANADA STAND FOR AS A COUNTRY? WHAT VALUES DO CANADIANS HOLD TO BE CENTRAL? In a country that defies generalization, Canadians have in common at least a considerable doubt as to the answers, and an awareness of their importance.

We will return to the question of aspirations and values further on in this document.

Implicitly and explicitly, however, these questions—and the answers individual Canadians would give—weave themselves through the words of Canadians that are recounted below.

In terms of the words quoted below, we have sought to set out viewpoints that are shared by individuals and groups other than those quoted. On occasion, we have edited for brevity or for grammar but, for the most part, the words are as they appear in the submissions made to us, either in writing or at our hearings. In any case, we hope we have accurately reflected the spirit and intentions of those who are quoted.

We have sought, as well, to quote individuals and private organizations rather than governments and, for the most part, have done so. Governments—federal, provincial and local—have already made a significant contribution in terms of the information and analysis they have offered us. We will be seeking their further assistance in terms of transforming the agenda of challenges and choices into recommendations for action.

Canadians and the economy

TWO ISSUES WERE OF MAJOR CONCERN AT OUR HEARINGS: JOBS AND PRICES.

They are issues that never go away, even at the best of times. The circumstances in which our hearings took place had sharpened concerns about both, and particularly about employment. We will begin there, because, as we found, most economic discussions—whether about technology, trade or productivity—ultimately worked their way back to the issue of jobs.

The issue of employment

In one dimension, this basic issue was reflected in concern for those now without employment. In another, it involved the fear that far more jobs than had been lost were threatened by technology, by high real rates of interest or by new, changing and more intense competition. And in yet another, it was reflected in the concerns of particular groups and particular areas of the country that they had both borne an undue burden in terms of existing unemployment and would continue to bear an undue burden in terms of future unemployment.

The social consequences of unemployment were well described to us. In a part of the country that most Canadians never see, we heard a particularly compelling description from Caroline Anawak concerning the 225 chronic unemployed of the Arctic village of Rankin Inlet:

"They have been given a title, which is kind of sad, yet is very descriptive of how they spend the average day. They are called 'walk-arounds'. They are people who come out of the woodwork at noon. [They] sit

around in the outlets. Then they proceed with nothing much to do after certain things close...except to walk around."

In another setting, one more familiar to most Canadians, the Unemployment Committee of Regina told us what unemployment meant to particular people:

"It is being 18 years old, and being unable to get a job because you have no experience and no one will hire you in the first place so you can get experience. It is being 57 years old, and getting notice after 30 years of faithful service to your company, and watching your life savings evaporate while employers tell you that you have the credentials for the job, but they really want someone a little younger."

Yet another view was provided by the Status of Women Action Group in Victoria:

"We...consider that prolonged periods of unemployment for anyone are a tragedy. Not only does it contribute to a serious loss of productivity in terms of our national economic well-being, but more importantly, prolonged unemployment is a recipe for personal distress. This is not confined to the unemployed individual but has serious repercussions for her or his social relationships as well. Unemployment tears at the fabric of social life. It has been shown, for instance, that high unemployment is related to higher incidences of child abuse, wife battering, alcoholism, suicide, family breakdown, psychological neurosis and depression, to say nothing of other forms of economically-related deprivation."

In multiple ways, in every part of this country, the human dimension of unemployment was described to us. If there is a summary, it was best expressed in the words of the Grade 13 class of South Grenville District High School, in Ottawa: *"As students, we do not wish to become part of the lost generation".*

That summary reflects another aspect of the Canadian tapestry as we observed it. It was not simply a concern about unemployment that we found. It was a fear that unemployment, for some, might be permanent. A lost generation of "walk-arounds".

This was put in a more pointed way by the Saskatchewan Federation of Labour:

"Canada is now a nation divided between those who have jobs and those who do not. We now have a mass of permanently unemployed people who may never find a decent job."

That view, if much disputed, is widely held. And for those who hold it, there is but one central economic objective for Canada—full employment.

As it was put to us by the Confédération des syndicats nationaux (CSN):

*"It seems to me that in a civilized society—such as Canada's—priority should be given to employment; jobs should therefore be maintained. Steps should be taken to protect jobs and to force management to gradually modernize plants."**

Among those who do not hold the view that Canada is faced with a *"mass of permanently unemployed"*, we found little objection to the goal of full employment. But as the comment from the CSN might suggest, we found sharply different views on how to achieve that objective, and what we should be prepared to give up in order to achieve it.

The issue of inflation

Here we join the second of the concerns set out above—inflation and the stability of costs and prices.

We found Canadians far more concerned with unemployment than with inflation. Indeed, most of those we heard, who argued that the first priority was to control inflation, premised their argument on the need for low inflation as a prerequisite for employment creation.

In different circumstances—circumstances, for example, of much lower unemployment and higher inflation than were the case during our hearings—Canadians might well have offered us a different impression.

Nonetheless, if the priority between unemployment and inflation reflected immediate concerns, it is unlikely that Canadians would divide differently.

One side of the debate was put in the following way by Robert White, International Vice-President of the United Auto Workers:

"I do not think inflation is our number one priority. I think we have to be concerned about it and people on fixed incomes have to be concerned about it. But I would say, given two percentage points in inflation or two percentage points on fuller employment, I would opt for fuller employment."

This view, not unexpectedly, was broadly shared among the labor representatives who appeared before us, for example, Michael Lyons of the Labour Council of Metropolitan Toronto:

"I can live with inflation if I am employed and can cope with it, but if I am unemployed I've got a problem. I don't have any income. Whether inflation is two per cent or 12 per cent, it becomes academic to me."

For the labor movement and for those preoccupied with the effects of unemployment on the unemployed, the essence of the issue is that in the "trade-off" between unemployment and inflation, it is unemployment that must be given priority. The following sampling of comments captures this side of the argument.

Clément Godbout, a director of the United Steelworkers of America:

"We would not suggest that we have the answers to all those problems; however, people are struggling to survive economi-

"As students, we do not wish to become part of the lost generation".

What we heard

"Having knocked inflation down, the question of whether we can get a change in expectations, wage behavior and so on from a longer term point of view is open."

cally, poverty is rampant, and unemployment is being used to fight against inflation, which hardly seems to presage a great future for any country which might adopt that approach."

The National Union of Provincial Government Employees:

"Our disastrous recession and massive unemployment were not caused by any hidden hand but by deliberate monetarist policies and we are unimpressed by attempts to pass the blame to fate."

Finally, a view that focuses the question on a basic issue, from the Ontario Public Service Employees' Union:

"Work in our society is fundamental to human dignity and...you cannot set up that equation of inflation and employment. That is what got us where we are."

In this view, it is a matter of choosing which evil to fight.

From business groups we heard another view, that the choice is a false one. In this view, high inflation is not the price one pays for full employment. Rather, low inflation is the means by which one creates jobs. The Business Council on National Issues put the issue in the following way:

"Unemployment will not be solved by ignoring the ever-present threat of inflation. For jobs to be created, production must increase and the economy must grow; in order for this to occur, interest rates need to decline further, so that consumer spending and business investment can experience a sustained revival. More moderate interest rates are unlikely to be achieved if fears of an inflationary spiral are widespread. To wage war on unemployment while ignoring the threat of inflation is to court failure on both fronts."

The Canadian Chamber of Commerce took a similar view:

"The Chamber has made no secret of the fact that it believes inflation to be a most pressing long-term economic problem facing Canada. Control of inflation is a necessary pre-condition for generating business and consumer confidence and for reducing unemployment."

If these views delineate the basic lines of the debate, we found an immense variety of opinions in the territory between the lines. David Slater, Chairman of the Economic Council of Canada, staked out the middle ground:

"The targets of inflation, employment, productivity and growth have to be treated as a package. We don't think it is very helpful to single out one target, for example, the target of inflation, and then remain silent on other concerns. That inflation can be significantly reduced if one tightens the reins sufficiently on the money supply is now evident. Whether Canadians have paid too high a price in terms of foregone output and employment is another question."

And on the longer term prospects for inflation, Mr. Slater had the following words of caution:

"Having knocked inflation down, the question of whether we can get a change in expectations, wage behavior and so on from a longer term point of view is open. I don't think it is safe to conclude from the experience of the last year that a lasting change in behavior in Canada has taken place."

The issues of jobs and prices—and, as Mr. Slater noted, their companion issues, productivity and growth—time and again led us into another issue in our hearings, technology.

The issue of technology

IF, AS IS EVIDENT FROM THE ABOVE, THERE IS NO CONSENSUS ON WHETHER ONE MUST SUSTAIN LOW INFLATION IN ORDER TO GENERATE EMPLOYMENT OR WHETHER ONE MUST CHOOSE WHICH ONE TO FIGHT, INFLATION OR UNEMPLOYMENT, THERE IS LESS CONSENSUS AND EVEN HIGHER EMOTION SURROUNDING THE ISSUES POSED BY TECHNOLOGICAL CHANGE.

In one dimension, technological change was clearly a basic cause for the fear of a lost generation of permanently unemployed. In another, it was described to us as essential to preserving existing employment. In yet a third, it was seen as a major source of economic and employment potential.

To a striking degree, Canadians divide on technology as they divide on the unemployment–inflation dilemma.

That is, those who see themselves as having been left behind, either for who they are or where they live, fear technology. Those who see the enhancement of Canada's future prospects in improved productivity and the improvement of Canada's capacity to compete internationally look with far more favor on technological change.

The darker visions invariably come back to the question of jobs and to the idea of the lost generation.

Consider the view put to us by the Windsor and District Labour Council:

"...if scientific advances in the area of productivity proceed at the pace predicted by numerous experts, then increasingly large segments of the work force will be permanently displaced during this decade."

Or the view of Richard Martin, President of the Manitoba Federation of Labour:

"We haven't even discussed robots yet. Robots are inheriting the economy, and humans are becoming their low-paid servants, if employed at all. It was once hoped that computers would be an unparalleled boon to society, taking over the drudgery and leaving the interesting work to the humans. It now appears, in many instances, to be working the other way around."

This view was widely shared by unions in all sectors, by community groups and by voluntary organizations.

The New Brunswick Advisory Council on the Status of Women set out a view that, with variations, was repeated throughout the country:

"What can we do in the face of the advent of microtechnology . . .? We can begin by realizing how profoundly the economic and technological changes will negatively affect the female labor force—a huge portion of our labor force—and by acknowledging that if attitudes and policies remain as they are, a social and labor crisis is in the offing."

Walter Light, Chairman of Northern Telecom, one of Canada's leading high technology companies, put the opposite view in this way:

"Those who are inclined to see the increased application of technology in industry as a threat to employment must recognize that there will be no jobs if Canadian manufacturers cannot remain competitive. Other nations will use the new technologies even if we do not."

That, too, was a view expressed to us time and again. William Mulholland, Chairman and Chief Executive Officer of the Bank of Montreal, set out this view in terms of experience:

"In the long run, what it [technology] is doing is that it is converting people from relatively skilled jobs to highly skilled . . ., and hopefully it is making the work place a little more interesting than it used to be. But it is not resulting in people being laid off."

These are the broad lines of the debate: between fear of technological change or fear of the lack of it, lay an immense variety of views reflecting only that, on this central issue, Canada is a country far from consensus.

One strand in that variety is worth noting —a belief that the new technologies have a positive potential in human terms. Len Bruton, Dean of Engineering at the University of Victoria, set it out in terms of international possibilities:

". . . we basically are well-enough educated and we have the technologies to serve that part of the world that is less fortunate than ourselves, the parts that are hungry and uneducated and need health care. I am saying, why don't we take that as a major mandate for Canada, and let's get on with the job of developing industries that will lead to the export potential to provide that service. Let us carve out a role for ourselves."

Ken Low, President of the Action Studies Institute in Calgary, remarked on its potential in the realm of learning:

"Computer–communications technology is an historically pivotal development. It provides us with the opportunity to develop the most significant of our national resources, human intelligence."

From this middle ground, technology is seen as neither a dark threat nor an economic imperative but as an opportunity to be taken by ensuring that technology is a servant, not a master.

The issue of trade

THE IMMEDIATE CONCERNS OF CANADIANS ENCOMPASSED A FOURTH DIMENSION, AS EMOTIONALLY DRIVEN IN ITS WAY AS THE ISSUES OF JOBS, PRICES AND TECHNOLOGY. THAT IS THE ISSUE OF TRADE.

Here, current concerns about unemployment are interwoven tightly with a sense of heightened competition in domestic and world markets, rising concern about protectionism, the growing internationalization of business and the effect of technology both on what is traded and how it is traded.

This shifting scene, we also found, is tangled with ancient grievances, strongly regional in character, about the purposes of Canadian trade policy. If, as with technology, particular groups have concerns in terms of what trade might do to their chances of employment, the task of achieving long-term consensus on trade issues is complicated by powerful and contrasting regional views on the issue.

The way trade, technology and employment are interwoven into a powerful concern can be seen in the following comments we heard.

From the Manitoba Federation of Labour:

"The internationalization of production threatens to reduce Canada to the status of, for example, a Malaysia, mass-producing components for the more technologically advanced countries of the world. In other words, world economic forces will tend to reduce Canada to a pool of cheap, unskilled labor."

Louis Laberge, President of the Quebec Federation of Labour, gave us the same view, in different words:

*"We are fully aware that we must try to remain competitive, of course; however, I hope that the Commission does not believe, as some do, that Canada can compete with Taiwan. Canadians are not used to surviving on one or two bowls of rice a day."**

If this perspective was prevalent among certain groups, others were more concerned with the world economic environment Canada now faces.

Much attention in our hearings was focused on declining tariff barriers as a result of international agreements, the increasing use of non-tariff barriers, and the potential and problems of Canada–U.S. relations and Pacific Rim trade. In large measure, the international environment is seen as the battleground for survival, and it is seen as an unpredictable battleground.

Bernard Wood, Executive Director of the

"Computer–communications technology is an historically pivotal development. It provides us with the opportunity to develop the most significant of our national resources, human intelligence."

What we heard

"... expansion of our export sector to serve U.S. customers could well facilitate the economies of scale needed to reach more distant markets."

North-South Institute, described the present situation in the following way:

"In spite of all the growth of protectionism, the [international economic] system has not yet fallen apart. There is enough recognition in enough places that, if it does, we are all in very deep trouble. There is some hope to maintain it—just how, I am not sure, because tariff cuts are not the issue now. It is a question of rolling back and stopping this proliferation of non-tariff barriers."

The Canadian Manufacturers' Association described it as follows:

"There has been a lack of leadership in the international trading system. With the major players in the trading system severely limited by domestic economic and political constraints, and unable to achieve a consensus and provide leadership, the international trading system is in danger of drifting from crisis to crisis."

The City of Lethbridge, among others, noted:

"Canada is among the most dependent and vulnerable [of countries] on international trade development."

Canada's openness to the world economy, its pressures and uncertainty, regularly led to two key matters. One, to which we will turn below, relates to the issue of productivity, competitiveness and to the question of how to raise Canada's productivity to higher levels and to sustain those levels of productivity growth over the longer term.

The second relates to the question of how to define a stable long-term set of trade relationships for Canada.

In that dimension, Canada's relations with the United States inevitably were the main focus. We found a broad expectation that Canada's trade and other economic ties with the U.S. will be closer in coming years. We also found, with some important exceptions, that this is broadly viewed as beneficial and to be encouraged.

Despite the concerns captured in the comments cited above with regard to the stability of the international environment, we also found considerable interest in seeking other markets, particularly among the Pacific Rim countries, and in working toward further trade liberalization through multilateral organizations and instruments such as the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). For example, the Asia Pacific Foundation and the SNC Group felt this was the most advantageous orientation.

WITH REGARD TO THE CANADA-U.S. RELATIONSHIP, THIS HAS ALWAYS BEEN ONE OF THE FUNDAMENTAL QUESTIONS OF CANADIAN COMMERCIAL POLICY AND THE LONG HISTORY OF THE ISSUE WAS REFLECTED IN OUR HEARINGS.

This relationship has become of greater concern in light of agreed tariff cuts under GATT. By 1987, some 85 per cent of Canada's imports from the U.S. will be either duty-free or subject to tariffs of less than five per cent. Canada will have similar access to the U.S. market for its products.

At the same time, it was repeatedly noted in our hearings that Canadian products are being caught in the backwash of U.S. protectionist measures directed at other countries and occasionally being threatened directly with non-tariff action, particularly anti-dumping duties.

The Economic Council of Canada described the dilemma this poses for Canada:

"Have we, as a consequence of a long series of tariff reductions, ended up in Canada with the worst of both worlds—that is, with tariffs too low to be effective and still with inadequate access to the large markets enjoyed by competitors in the United States, Japan and Europe?"

The Council argued that securing access to the U.S. through free trade would be the single most important step that could be taken to improve Canada's living standards and productivity performance, rationalize manufacturing processes, benefit consumers and provide benefits to all regions. It noted that this need not reduce trade with other countries and could, in fact, enhance the growth of such trade:

"Many appear to believe that freer trade and expanded trade with the United States precludes expanded trade with other countries. There is no logical basis for this view, in fact, expansion of our export sector to serve U.S. customers could well facilitate the economies of scale needed to reach more distant markets."

Most others who addressed this issue in our hearings were less definite, arguing for trade enhancement in a variety of ways including sectoral free trade.

The following comment from the Canadian Business and Industry International Advisory Council captured well the position where the weight of opinion fell:

"The future continuing importance of trade with the United States cannot be overemphasized. Every effort should be made to improve our trading relationship with that country. At the same time Canada should actively develop other trading relationships."

But there was, as there has always been on this issue, a counter view, strongly put.

The strongest expressions of opposition not only to freer trade but to the present state of economic integration with the United States were put to us in Toronto, by the Canadian Institute for Economic Policy and by the United Auto Workers (UAW). The essence of the UAW's case was as follows:

"In Canada's case, where internationalization means increased integration with the U.S., the issue is not just limits on our sovereignty, but our survival as a political entity."

Abraham Rotstein, Vice-Chairman of the Canadian Institute for Economic Policy, struck a related theme:

"It is, in our view, Alice-in-Wonderland economics to expect branch plants in Canada to compete with their parent companies on their home ground in the United States. Indeed, the reverse phenomenon is more likely: free trade will encourage the dismantling of Canadian branch plants and the Canadian market will be served either from the United States or from relocated offshore production in Southeast Asia.

The basic issue is clear-cut. Should we try to shore up the status quo, as the government proposes to do, by a series of patchwork adjustments such as sectoral free trade, while edging the Canadian and American economies into a closer pattern of integration? Or has the time come when the question of an industrial policy must be given first priority and trade policy made to accommodate rather than to direct our industrial policy. I think our Institute's position is fairly clear. We are arguing that we simply abandon the sweet illusions of the wonderful market to the South."

This concept of an industrial policy as an alternative to the status quo or further trade liberalization was picked up elsewhere. Allan Blakeney, the former Premier of Saskatchewan, set out the issue this way:

"Do we, in Canada, have the option to operate an economy which is, to any extent, separate from that of the United States—not totally separate, of course, but separate to the extent that Switzerland or Sweden might be operating a separate economy from that of West Germany or the European Economic Community? My answer to that is yes, we do have that option."

The National Research Council, however, noted the prior step required—broad agreement:

"The federal government should stimulate and incite industry, labor and other components of society to get together, not necessarily all at once or in one place, to organize what will emerge as a consensus of what is really needed to provide an industrial strategy."

The Business Council on National Issues noted the problems that posed:

"We do not believe that a comprehensive national industrial strategy is either feasible or necessary. With respect to the question of feasibility, it must first be shown how an effective, coordinated industrial strategy could be developed and implemented on an ongoing basis in such a diverse nation as Canada, in which eleven governments are typically pursuing often divergent policies. Extensive decentralization of economic and industrial policy-making powers is simply incompatible with the notion of a coordinated national industrial strategy. Another problem that must be addressed in assessing the feasibility of a Canadian industrial strategy is the absence of a clear consensus on what such a strategy would consist of, with the result that various advocates are constantly producing lists of worthy objectives that are in fundamental conflict with each other."

The idea of picking industrial winners and losers in advance was questioned on grounds other than that of the unlikelihood of agreement.

The Canadian Manufacturers' Association offered this view:

"Government is never in a position to predetermine which sector is likely to achieve competitive success. Market forces will determine winners, and governments should not try to pick them. Generally, investment support should be broadly-based and evenly applied to all participants, based upon clearly defined rules."

In Halifax, Angus Bruneau, President of Bruneau Resource Management, raised another problem, and perhaps the essential one:

"I suspect that if we set about to prepare a national industrial strategy that had the agreement of all the parties that are suggested—that is, provincial politicians, industrial leaders, bankers, labor and so on—it would look a bit like the Income Tax Act, and not even the experts would know what it really means."

To this, on what we heard, we would add the regional dimension of Canada. To a striking degree, people in the provinces other than Quebec and Ontario see Canada as having had an industrial strategy, and see that strategy—the National Policy of 1879—as having favored the development of Central Canada over the development of the Western and Atlantic provinces.

The task of defining and achieving an industrial strategy is infinitely more complex in light of views such as the one expressed to us by Premier Brian Peckford of Newfoundland:

"... we cannot help but feel that prevailing national policies, constitutional arrangements and economic forces have prevented us from reaching our potential. We are not inclined to support in any way a status quo when it has tended to exploit our province for the benefit of other parts of the country."

This difficulty was recognized in the submission made to us by the Montreal Economic Promotion Committee:

"We would be hard put to believe that any modern Canadian government would adopt another National Policy, which allowed the industrial heartland to develop to the detriment (as we would phrase it nowadays) of the East and of the West."

Whether an industrial strategy is feasible, for regional or other reasons, the industrial development policies to be pursued turn very much on the set of trading relationships Canada defines as being in its best long-term interests.

The importance of this issue was well

Extensive decentralization of economic and industrial policy-making powers is simply incompatible with the notion of a coordinated national industrial strategy.

What we heard

"I don't think we ever want to lose sight of the one significant area in productivity that is at times not mentioned, which is management efficiency.

noted in our hearings, as was the likelihood that any set of trade relationships, no matter how secure, will test Canada's competitive ability to the limits. This view was bluntly put by Enid Barnett of Laurentian University:

"I think we are going to fight for our life with anything on the international market. It doesn't matter if it is resources, or stereo sets, or what Northern Telecom is selling. Everything is going to be a fight because of the highly competitive nature of international trade in the next decade."

The issue of productivity

IN THAT "FIGHT FOR OUR LIFE" ON INTERNATIONAL MARKETS, PRODUCTIVITY WAS CITED TIME AND AGAIN AS THE KEY TO FUTURE SUCCESS.

It is clear to us that Canadians consider improved and sustained productivity growth to be both a fundamental long-term objective and a basic but extremely difficult challenge to overcome.

That being said, great confusion—and at times resentment—surrounds the very word productivity, as Richard Martin of the Manitoba Federation of Labour described it:

"From labor's point of view, every time we hear the word 'productivity' we get our backs up and say that what these people are talking about is lowering our wages and speeding up the assembly line.
Of course, that is not necessarily what it means all the time, but I am afraid that is what it means a lot of the time. We look upon productivity as being essential . . . to national development . . . we believe that productivity can be substantially increased without necessarily displacing people in the work force."

Fred Pomeroy, President of the Communications Workers of Canada (now the Communications, Electronic, Electrical, Technical and Salaried Workers of Canada), picked up the same point in suggesting that the productivity debate was extremely polarized because of the blame put on working people for the decline of productivity:

"The myth runs something like this: an expensive social security system and Canadian workers' lacklustre job performance and unreasonably high wage demands have led Canada to lose its competitive edge in world markets. We would argue that the problem of the decline in Canada's level of productivity growth is a result of many factors, the least of which is the performance or cost of its work force."

In fact, we did not find the debate polarized. We found an awareness of labor's views, for example in the opinion expressed by Bernard Millier, Vice-President of Air Canada:

"Even now, there are some in Canada who chafe at the mere mention of the word [productivity], and see in it some ploy to extract more sweat and toil from workers, rather than seeing in it the key measure that we must all cooperatively address if we are to achieve the level of international competitiveness that is necessary for our country to compete in world markets and thereby ensure a rising standard of living for all Canadians."

But, equally, we found among our intervenors a considerable awareness of the other factors that might affect the growth of long-term productivity. For example, Walter Light of Northern Telecom, noted the critical role of management:

"I don't think we ever want to lose sight of the one significant area in productivity that is at times not mentioned, which is management efficiency. I think attitude becomes an integral part of that, and if you are looking for improvement of productivity, it has to be pushed by the senior people in the organization."

We found substantial frustration with the fact that, on a matter seen as central to future prosperity, there is great uncertainty as to both the causes of productivity growth or decline and the adequacy of the way in which productivity is measured.

The Vancouver Board of Trade touched on this issue of measurement directly:

"We do not dispute the importance of productivity measurements and indices, but we do question whether some refinement of their application and interpretation might be in order, particularly at this moment in our economic history."

Rod Dobell, former Dean of Public Administration at the University of Victoria, confronted another aspect—the murky issue of the productivity of government. There is, he said:

". . . a distorted perception of the distinction between private sector and public sector roles, perhaps reflecting a desire to turn back the clock to a simpler world. This mind-set appears to classify activities as 'productive' (useful) or 'unproductive' (wasteful) accordingly as they are, or are not, the object of a market transaction. Ironically, in a nation whose prospects were, and are, founded upon natural and human resources, this mind-set decrees that those who turn back odometers to turn around existing cars in order to turn bigger profits are creating wealth, while those who work at salmonid enhancement, or reforestation, or wildlife management, or water conservation are merely (at best) redistributing it."

The comments on productivity join another issue of considerable concern to Canadians: how to encourage entrepreneurship.

Entrepreneurship

The importance of encouraging risk-takers was put to us not simply as a desirable economic approach but as a fundamental choice as to economic direction.

The University of Waterloo set out the choice in the following way for the manufacturing sector:

"The choice will in fact be rather difficult and bitter. On the one hand there is the option of creating jobs in a backward and insulated industry, heavily protected from foreign competition, and trying to evade the disruptive effects of the new technology on jobs and industrial structure. The other option is to promote the creation of a climate where entrepreneurs will seize on the perceived opportunities and then try and use the wealth that their success brings to deal with the disruptive effects."

The issue is a critical one because Canadians widely see Canada as lacking risk-taking qualities. This perception was addressed directly from opposite ends of the country.

Claude Lalonde, President of the Société de recherche sur la faillite Sagamie and a professor of economics and administration at the University of Quebec at Chicoutimi, put it this way:

"Of the various economic phenomena whose growth has been observed in Canada since the turn of the century, it would appear that the number of new businesses created every year has been the most constant factor. The number of new firms grows from year to year and from decade to decade, and over 97 per cent of them are small or medium-size businesses. This is a reflection on the entrepreneurship and the initiative of individual Canadians to meet the needs of Canadian society."[8]

In Vancouver, Harold N. Halvorson, a private consultant, put it this way:

"It is quite common to hear the statement that Canadians have an inborn fear of taking investment risks, and this contributes to our lack of progress. An individual Canadian could probably never build a pulp mill or smelter, irrespective of his gambling instincts. He could likely not access the required raw material, obtain bank financing nor acquire the technology. Yet I have found the average Canadian to be as entrepreneurial as any other national—within the limits of his resources. Canadians in general are not to blame. Rather the entrepreneurial spirit of a few hundred people in the management of our big companies must be questioned.

In some cases the low quotient of entrepreneurship is because the company is simply a 'branch plant' and lacks the skills and, more importantly, the mandate for diversification and further processing. In other cases the cause is not so obvious. A comfortable niche conferred on the company by ownership of a rich mine or of a rich forest licence, or being shielded from the pressures of competition, may be contributing factors."

In seeking to establish a climate in which entrepreneurs might better add their energies to the task of encouraging and sustaining increased real growth, the issue consistently came back—as it did on many other issues—to financing.

As the Canadian Federation of Independent Business saw it:

"Financing small businesses is a perennial problem and one explored in depth around the world. The traditional problem of undercapitalization constrains both market development and modernization and makes the small firm, especially the young firm, peculiarly vulnerable to fluctuations in markets and in the cost of money. The first prerequisite of good small business policy is therefore stable and low real rates of interest."

The issue of resources

HEREIN LIES ONE OF THE MAIN POINTS OF CONTENTION IN THE CANADIAN FEDERATION, PREVALENT THROUGHOUT CANADA'S HISTORY BUT PARTICULARLY SINCE THE EARLY 1970s.

The ancient debate on Canada's economy has always involved the tug of war between the resource economy, requiring access to foreign markets, and the manufacturing economy, demanding protection from imports.

While service industries now make up as big a share of the economy as resources and manufacturing together, that traditional debate, with its powerful regional overtones, was very evident in our hearings.

One side of this debate was put succinctly by the Vancouver Board of Trade:

"... to a substantial extent, the strengths of this nation are, and will continue to lie, in its resource-based industries. Our agricultural and resource-based production will continue to provide the means of financing our imports. It will be called upon increasingly, even drained, to support those of our manufacturing industries sheltered by quotas, tariffs and other regulations."

The other was captured by the Social Planning Council of Metropolitan Toronto in the context of the changes under way in the world economy:

"It is easy to regard the process of global restructuring with some inevitability. But the consequences for Canada could be devastating. It will intensify Canada's historical tendency to rely on staple export trade and will make it difficult for Canada to develop a domestic industrial strategy. To this traditional debate about whether Canada should emphasize resource exports or manufactur-

... I have found the average Canadian to be as entrepreneurial as any other national ... the entrepreneurial spirit of a few hundred people in the management of our big companies must be questioned.

What we heard

16

14

"A boom and bust economy is not an adequate return for Northerners."

ing for the domestic market, the commodity price surges of the 1970s—particularly those related to oil and natural gas—added a new and volatile element: the question of the basis that should be used for pricing resources."

The case for a price favoring Canadian industry was put to us by Dow Chemical Canada, among others:

"The National Energy Program and the subsequent 1981 agreement between the federal government and Alberta specified regularly-staged increases for crude oil and natural gas. This approach to pricing is acceptable in protected markets like home heating and transportation fuel, but it can have disastrous effects on industries such as the petrochemical industry that must operate in a global marketplace."

The opposite case was set out by J.P. (Jack) Gallagher, in Calgary:

"I suggest that no industry—and certainly not the oil industry—should be protected by price. I suggest that the oil industry should be willing to accept world pricing, whether it goes down or whether it goes up. We should be able to sell our commodity at full commodity value and full world price...The important thing for a new industry moving into Canada, or even established industries, is: can we be assured of an indigenous source of energy for 100 years? We can assure them of that in Canada. There are not many areas in the world where that can be assured."

The pricing question, however, involves more than the adequacy of supply for future Canadian demand, or the price that is paid, either by consumers or industries. It involves the added dimension of the relationship of each region to external markets and to the rest of the Canadian market. And it involves not only the most obvious resources such as oil and minerals but others such as fresh water, the coastal fisheries, agricultural land and the space required to sustain the traditional economy.

Here, historic grievances and hopes for the future interweave.

The Liberal Party leader in New Brunswick, Ray Frenette, had this to say about a basic resource of the Atlantic provinces:

"A majority of our resources are being exported to the U.S. right now in their raw state because of tariffs. If they are actually processed to their final state, then the tariff is much higher and that is why, right now, we have a great amount of our fisheries production that is being exported to the U.S. in large blocks of ice, and then . . . packaged in the U.S."

That North-South tug, however, concerns others. Robert White, of the United Auto Workers, expressed his concern in this manner:

"We already face severe regional tensions, to the extent that Alberta sees its economic future tied to a North-South flow of resources and goods, or that Quebec defines economic sovereignty in terms of attracting investment from the U.S. and gaining more access to the markets of the American East, or that British Columbia looks more and more to the Pacific Rim. What happens to the economic rationale for keeping the nation together? And what subsequently happens to the cultural and political rationale?"

In Northern Canada, we found a different definition of North and South but the arguments were familiar ones. For example, Lynda Sorensen, MLA, told us in Yellowknife:

"It is no secret that the Northwest Territories is, and will continue to be, the source for primary extractive products that the South and other parts of the world manufactures, distributes and profits by. But that doesn't mean that we have to accept that the NWT exists only to serve central industrial areas and that it should be satisfied to gain through the boom and bust cycles. A boom and bust economy is not an adequate return for Northerners."

A different North-South dimension, involving relations between the rich nations and the poor, is of growing concern to the mining industry. Developing countries are increasingly becoming competitors for world resource markets.

Tex Enemark, President of the Mining Association of B.C., described the problems as follows:

"We are finding ourselves competing with Third World countries that can operate much more cheaply than we, and they can produce at half the price that we can produce, and as prices go down—and this is where economics gets all turned on its head—and to continue to meet their obligations to the international banking community, they have to produce twice as much. Because of the particular nature of those kinds of economies, our kind of economics does not fit."

And in many resource industries, to the problems of supply, price, and competition must be added concerns as to the protection of the environment, the limits of the resource base itself, and competing claims to the benefits derived from the same resource.

For example, we were told by the Manitobe Keewetinowi Okimakanak:

"The recent expansion of the mining, forestry and hydro-electric energy industries have had a negative impact on the traditional economic pursuits of hunting and fishing. The radical decline in these industries has reduced the local community to poverty proportions."

But, on the other side of this question, we heard a great deal about the delays caused by environmental regulations. Mayor Florence Whyard told us of the problems of the City of Whitehorse in dealing with sewage

CHALLENGES AND CHOICES

disposal into the Yukon River:

"... the placer miners of the Yukon are also putting up a struggle against similar regulations for purity of water in their Klondike streams which, if they lose, may very well mean the country will soon be left to the fish. It used to be my facetious advice to friends that if they were considering coming back to this planet in the afterlife, they should consider coming back as caribou, since every government agency in Canada is doing its utmost to protect those beautiful animals. However, I would advise you today to consider returning as a salmon."

Resources—water, land, forests, minerals, oil and gas—remain, we found, at the heart of many a Canadian dilemma; the Société Inter-Port de Québec held a widespread view that it is likely to remain the case for a long time ahead:

"Canada is basically an exporter; consequently, our attention should be brought to bear on the added value of the exported products. Any way we look at it, we must face the fact that we will have to remain an exporting country, since our domestic market cannot absorb all our production."

The issue of education

HERE WE ENGAGE IN AN ISSUE BROADLY SEEN AS FUNDAMENTAL TO ADDRESSING VIRTUALLY EVERY MAJOR CHALLENGE WE FACE: ECONOMIC, SOCIAL, POLITICAL, CULTURAL AND ETHICAL.

Education is also an issue that is among the most sensitive in terms of federal-provincial relations, a sensitivity built on a long, at times bitter and always difficult history.

That is particularly true in Quebec, where Michèle Jean, who was President of the Quebec Commission on the Study of Vocational and Socio-cultural Training for Adults from 1980 to 1982, set out the broadly-shared position on education in the following terms:

"The responsibility in matters of education lies with the provinces. The federal government of Canada must, therefore, respect the various jurisdictions and their cultural diversity."

If we found a concern about the lack of a national role in education, outside Quebec, we found a concern about the quality of education shared in all provinces, including Quebec.

Charles Perrault, President of Perconsult, who spoke to us in Quebec City, had this to say about the quality of education, while also emphasizing that the provinces are responsible for education:

"There has been a decline in the teaching of basic subjects, especially mathematics, science and language skills. The profusion of optional courses and the fact that many students choose 'easier' courses than the more demanding math and science courses are also part of the problem."

André Pierre Hareau, former President of the Sommet québécois de la jeunesse (Quebec Youth Conference), in speaking of today's serious social and economic difficulties, noted that young people:

"... are also students, but they are not happy with the courses offered. Furthermore, some 35 per cent of them finish high school and do not go on to get a professional degree, which indicates some measure of dissatisfaction with the education system as it is."

Aside from concerns about the quality of education, we also heard concerns about educational goals, funding, priorities, and relations between the education system, industry and the community. Those concerns were voiced by business, social groups, labor, students, faculty, parents and teachers.

The Hamilton and District Labour Council, for example, emphasized the critical role of education in terms of the concerns set out above with respect to technology:

"Our education system will become even more central to our survival as it assumes the burden of attempting to integrate ethics and technology to ensure that technology serves human values."

The Business Council on National Issues brought a different perspective and raised a recurring issue in our hearings—the need for a national perspective on education:

"It is clear that the lack of a labor force trained to use the technologies of the future and unable to adapt to change is a major weakness of our industrial system. For this reason, we suggest that the federal and provincial governments spare no effort in devising a more coherent national policy in respect of education, skill training and retraining. The objective should be to reduce duplication, to cease training people for occupations not likely to be in demand, and to develop a truly national policy in this critical area to replace the current ineffective hodge-podge of policies."

Related to this issue, the suggestion for a national inquiry into education was put to us a number of times. David Johnston, Principal of McGill University, argued for such an inquiry on the following basis:

"It is becoming increasingly clear that Canada cannot achieve a national economic policy without a national consensus on desirable educational goals."

Others addressed the issue of jurisdiction and quality from a different basis as did, for example, the Coalition of Social Organizations in Cape Breton:

"There is an urgent need for more consultation and cooperation between the federal government and the various provincial

"The responsibility in matters of education lies with the provinces. The federal government of Canada must, therefore, respect the various jurisdictions and their cultural diversity."

What we heard

. . . I think we must bridge these legendary town and gown gaps by appreciating that there is a great deal to be learned from the day-to-day knowledge of practitioners."

governments in order to determine how students can be helped to obtain the education they will need in the Canada of tomorrow."

The Canadian Federation of Students took a similar view:

"For the first time in Canadian history we need comprehensive, democratic, long-term planning for post-secondary education. This will require not only the initiation of a genuine dialogue between the federal and provincial governments but also, and just as importantly, input from both the current post-secondary community and those sectors of Canadian society which are currently excluded from the system."

This approach was often advanced in the context of a concern about funding for education. The Association of Universities and Colleges of Canada expressed this concern in the following way:

"No problem facing the universities is more serious and threatening than the underfunding of the system over the past decade. Unless this trend is soon reversed . . . real and irreparable harm will be done to every one of these institutions and Canadian society will be the real loser. This outcome must not be allowed to materialize simply because the federal and provincial governments cannot agree upon their appropriate roles in the funding of universities."

If Canadians were preoccupied with the national importance of education in the context of provincial responsibility for education, they were also concerned about the relationship between the education system and the broader community.

This concern was well defined by Michael Goldberg of the University of British Columbia:

"I think that it is important that we [in educational institutions] see ourselves as being an integral part of society, not apart from society . . . I think we must bridge these legendary town and gown gaps by appreciating that there is a great deal to be learned from the day-to-day knowledge of practitioners."

The route to strengthening the connections between town and gown was set out by the Ordre des Ingénieurs du Québec (OIQ):

*"The OIQ recommends that relations between industries and universities be fostered in the fields of R&D and industrial innovation, and that the results achieved thus far be communicated [to other institutions]."**

Finally, we found significant concern about the appropriate educational approach in the face of changing technological requirements.

The Centre for Continuing Education, of the University of British Columbia, made the following observation:

"We feel that the focus . . . on developing highly skilled people, and there are many, many dollars being spent to do that . . . is risky because economic forecasting is risky and we end up with highly trained people who may, indeed, have no jobs at the end of it. What we recommend is a generic skills approach: one that encourages flexibility and acknowledges that people will have to be retrained and upgraded several times in their working life."

The issues of labor and management

TO CONCERNS ABOUT THE QUALITY OF BASIC EDUCATION MUST BE ADDED THE ISSUES OF TRAINING AND RETRAINING.

These issues are of particular importance in the context of labor-management relations and, more generally, employer-employee relations.

The particular concern of organized labor relates to training and retraining as fundamental to addressing the linked issues of job creation, job security, technological change, and collective bargaining.

The Thunder Bay and District Labour Council, for example, linked these issues in the following way, starting from the question of technology:

"We must ask four basic questions of each proposal for an introduction of a technological change: how will the benefits be shared amongst the workers, the employer, and the community? How will the workers displaced as a result be retrained and re-integrated into jobs with their present employers or with another? How will new jobs be generated for workers coming into the labor market? How will the Canadian economy be made stronger and more efficient as a result of such change?"

The question of training was raised in another way by the New Brunswick Federation of Labour:

"For the most part, neither government nor public or private employers engage in effective planning of future manpower needs, especially as it relates to skilled occupations. With the odd exception, what little planning that does occur is carried on independently without proper coordination of efforts on the part of educators, employers and government manpower officials. And meaningful input by organized labor into the manpower planning and training process is largely non-existent.

The resultant shortages of New Brunswick- and Canadian-trained skilled workers is nothing short of a national tragedy.

Aside from ensuring that the thousands of students graduating from high schools, colleges and universities have basic job skills, our education system in the future must place added emphasis on the development of high technology skills and the

upgrading of existing skills through training and retraining, particularly in those industries natural to Canada and its regions."

The Pacific Group for Policy Alternatives brought another dimension to the training issue:

"It is not practical to train more physicians when we have a surplus, while we fail to offer sufficient computer courses to meet our needs. It is not practical to train apprentice carpenters and mechanics who are added to the unemployed at the same time that we need to encourage the immigration of qualified miners. It is not practical to train unless we also plan. Impractical training reflects a labor market attitude that labor should bear the costs of adjustment. A practical commitment recognizes the need to manage both the demand for our goods and services and the skill development to meet that demand."

Jack Munro, President of the International Woodworkers of America (IWWA), noted some of the limits to this approach:

"Every country in the world is talking about high tech. We don't have many loggers who are not on UIC or welfare who can jump into the high tech field. That doesn't make sense."

The training issue is but one dimension of the question of employer–employee relations, but a critical one because of its importance in terms of adapting to technology.

More broadly, improving labor–management relations is considered in every part of the country and every sector of the economy as a vital underpinning of improved economic performance.

Bernard Miller of Air Canada expressed a widely-held view, when he said, in Winnipeg, that:

"... industrial relations in Canada is focusing on the 10 per cent of life in which the interests of labor and management are in opposition and largely failing to focus on the 90 per cent of life in which the interests of employees, management and unions are shared. We are not adequately taking into account our social and moral responsibilities as citizens of this country. We are largely ignoring those intangible areas of concern to our workers, which are at least as vital as the tangible things. I believe it is time for a change of attitude."

Sandy Archibald, President of Britex Ltd. in Nova Scotia, a company owned by its employees, went further:

"Without this attitudinal change, all the efforts in other areas to improve our national competitiveness will be wasted. The right relationship between management and labor is the key to Canada's economic future.

I would suggest that the first step to be considered by this Commission would be to encourage the development of a greater common interest between business and labor. A policy which encourages profit-sharing and employee share-ownership of their company would be moving in the right direction. This could be accomplished several ways but it must be designed to provide a clear financial benefit to both the company and the employees. The important consideration for this Commission is to determine whether the net benefits to Canada and Canadians would be best served by encouraging employee participation. Based on our experience at Britex over the past three years, we would suggest that this is indeed the case."

The Canadian Federation of Independent Business saw employee participation as an approach that could and should be adopted generally:

"Owners must become more open to employee involvement and to employees sharing in future success. Change is already under way in this area. A majority of our members are even now prepared to offer employees minority participation in their companies and even to share in the managerial direction of them: this is the way of the future."

Nonetheless, we did not find a consensus on this approach. Others, from both management and labor, held different views as to the causes of labor–management conflict and how it might be reduced.

Not surprisingly, we found that one or the other, labor or management, was singled out as being the most in need of changed attitudes. But more often than not, the question of how to find a balance between labor and management involved the role of government and whether it had done too much or too little.

The Management Council for Responsible Employee Relations, for example, had this to say:

"In the area of industrial relations, government must contribute to the development of a more cooperative modus operandi between employers and unions which so substantially influence the viability of our economy. Every effort must be made to bring about a consensual, rather than confrontational, approach to the concerns of employees, all consistent with Canada's ability to meet international competition.

At present, the legislation treats employers and unions as competitors, with the weight of the legislation favoring the unions. Progressively, over the years, union rights relating to recognition, collective agreements and dues collection have been liberalized."

On the other hand, Harold Doucette, President of the Nova Scotia Teachers' Union offered this view:

"We are concerned with what appears to be government policy-making based on scapegoat theories. We are concerned that over the past decade, and more specifically in the last year and a half, because of the

"... industrial relations in Canada is focusing on the 10 per cent of life in which the interests of labor and management are in opposition and largely failing to focus on the 90 per cent of life in which the interests of employees, management and unions are shared."

What we heard

"... there is no real willingness to listen on the part of the government and Cabinet nor any real willingness to allow the labor movement to become a legitimate part of the decision-making process. The reason is obvious—sharing the decision-making process means sharing the power."

climate we have in terms of organized groups and government, industrial relations are now at an all-time low, this apparently being so because of the tack government is taking in creating an image for the public that places unions and workers as villains in our society."

Others stated that specific actions should be taken by governments as did, for example, the Non-Organized Workers (NOW) of Thunder Bay:

"In light of the low level of protection offered by employment standards legislation in many provinces, NOW recommends that the federal government, in consultation with organized labor and groups representing women and non-union workers, examine further its legislation pertaining to employment standards."

Alfred W.R. Carrothers, Dean of Common Law at the University of Ottawa, touched on two critical aspects—the degree of unionization in Canada and the broader role of labor—in the following comment:

"... the statutory framework of collective bargaining reaches less than one-third of the labor force. Furthermore, unlike other industrial countries in the Western world, in Canada, the trade union movement ... has never found a place within the larger system."

These factors bear on a major aspect of the Commission's mandate: relations between government, business and labor. In every industry and region, we found a desire for greater consultation. This was especially the case in the labor movement. But if we found a consensus that there should be consultation, we did not find a consensus on what this consultation should involve.

Jack Munro, of the IWA in British Columbia, offered one view:

"The labor movement should be a significant part of society and treated on a basis where our input is significant—and not always agreed to—but certainly listened to on an equal partnership basis and not just being polite and then forgetting everything we say."

A parallel view was advanced by the International Union of Operating Engineers, Local 115, in Victoria:

"We have had experiments with tripartism before, but they have so far largely fallen victim to the first of the problems mentioned—that of attitude. We in the labor movement have come prepared to present our members' viewpoints only to find that there is no real willingness to listen on the part of the government and Cabinet nor any real willingness to allow the labor movement to become a legitimate part of the decision-making process. The reason is obvious—sharing the decision-making process means sharing the power."

Finally, Gary Doer, President of the Manitoba Government Employees' Association, set out his view of what is required of business, government and labor if consultation and cooperation on economic matters are to be improved:

"There are two fundamental tenets to improving this consultation–cooperation process. One is—and I don't want to sound like Rodney Dangerfield—that we feel we need more respect as a legitimate institution in our country in the labor movement from business and government. We do not want to spend all our time dealing with both of those groups trying to survive as an entity as trade unions.

Secondly, if and only if, it is perceived that we have a meaningful input into the decision-making of this country, it is encumbent upon us to re-evaluate our institutional partisan position. It is naive to expect the government to involve the labor movement in the formulation of policies and let them in on the inside of what the formulation is going to be, while at the same time the institution itself [labor] is trying to defeat that particular party as a government in the next election."

The social perspective

A MAJOR CONCERN OF UNIONS AND UNION LEADERS WAS THE PRESERVATION AND EXTENSION OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM BUILT UP IN THE POST-WAR YEARS.

The United Auto Workers put this concern in the most dramatic terms:

"We can't significantly increase minimum wages or impose plant closure legislation because it will damage the investment climate. We can't increase pensions, extend unemployment insurance or improve day-care services because a large public sector that provides social services and benefits threatens the investment climate. Regional inequities confront the same dilemma. We can't have manufacturing plants in the Maritimes because it's not competitive. We can't build machinery in the West because we can buy it cheaper elsewhere. Playing this game of international competitiveness therefore undermines Canada's autonomy to carry out a national program to improve our society."

Similar views were put forward by community groups, clergy, social workers, voluntary organizations, representatives of women, youth, the unemployed, natives and many others in every part of the country.

While we heard a multitude of ideas, proposals, solutions and suggestions, two powerful themes recurred in every part of the country.

The first concerned the relationship between social and economic policy. The second concerned the effect of social assistance on the recipients.

With regard to the first, the following observation from the Vanier Institute of

the Family best captures well a widely-held perspective:

"A fundamental division has been fostered between so-called economic and so-called social policy matters. Family allowances, child tax credits, and child care subsidies, which are payments to families, are treated as matters of social welfare. Tax breaks, incentives and subsidies to industry and commerce, which comprise both direct and indirect payments to firms, are by contrast treated as matters of economic development and thereby accorded a higher social purpose and greater social value. In this view, economic and social matters are generally unrelated except insofar as greater productivity in the 'economy' allows us to 'pay' for social well-being. This is an example, of the first order, of inverted perception and value, to wit, that people depend on the economy whereas the reverse is true—the economy depends firstly on the imagination, initiative and energies of people as the evolution of any economy clearly demonstrates."

A similar perspective was brought to bear by the Newfoundland and Labrador Arts Council:

"Although everyone probably accepts the principle that economic prosperity is the only means to social growth, there is reason to be concerned about how little attention is given to the social aspects of economic problems."

The Canadian Council on Social Development shared this view but expressed concern that it is not the basis of the approaches that are evolving:

"However, the severe set-back to economic growth in the late 1970s and early 1980s seems to have generated conflict between social and economic goals and we have in some cases fallaciously considered social goals to be expendable."

The Social Planning Council of Metropolitan Toronto developed the argument from a different perspective:

"Opposition to social spending in Canada may be rationalized by reference to the high level of the government deficit or even a perception of excessive levels of spending. But this is not the real reason for opposition to social spending. Opposition to the provision of adequate social security and a more equal distribution of income rests in the belief that more social equity undermines market efficiency. But the current framework operates on the assumption that more equality and more social security are inimical to more efficiency. Equity has to be traded off against growth and efficiency. This view is simply not true. Greater equity can be achieved in the pursuit of more efficiency. Indeed it may be that more equity and more security of income are the essential prerequisites to sound economic performance."

However, the opposing viewpoint was also advanced. The St. John's Board of Trade captured it well:

"It is clearly in the long-run interests of Canadians to see to the economic viability of Canada first, for the building of Canadian social policies can only be carried out on a strong economic foundation."

With regard to the second recurring theme—the effects of social assistance on its recipients—we found considerable worry among voluntary groups in particular about these effects. We also found widespread concern among recipients and those who work with them as to these effects.

For example, parents in Sydney, Nova Scotia, expressed concern about the effect on their community of a whole generation of young people coming to view full employment as collecting unemployment insurance on the basis of ten weeks of work a year.

Representatives of senior citizens asked for community support services and adequate pensions to allow them to live independently in their homes and to stay out of institutions for as long as possible.

We found, in short, considerable distaste for long-term dependency. This distaste was most strikingly expressed by those receiving assistance. And among those people, if we found a call for more services and more funding from government, we also found unhappiness with bureaucracy equal to that expressed by business groups.

The Canadian Association of Social Workers, for example, told us in Calgary:

"We believe the Canadian welfare state has contributed a great deal to Canada's reputation as a country of peace, order and good government. At the same time, we think it is time to move beyond the welfare state to create a society in which there is a greater sense of community and solidarity than there is at present. The welfare state is associated with bureaucracy, centralization, regulation and control, whereas a welfare society is one in which citizens feel they have some influence over their own individual well-being."

The Canadian Council on Social Development set this idea in the context of unemployment and the possibility of a continuing shortfall in the number of jobs required:

"The Council believes the shortfall to be a long-term trend. And if this is true, then the consequences for social security are enormous. When employment opportunities are removed from a major sector of the population, a 'social contract' is broken.

In fact, it might be appropriate . . . to consider establishing once more, national goals for improving and sharing the quality of Canadian life. One might consider in this context, the responsibility of governments to provide high quality public services, the rights of individuals to services, security and opportunity, and the need for government to

"Greater equity can be achieved in the pursuit of more efficiency. Indeed it may be that more equity and more security of income are the essential prerequisites to sound economic performance."

"As long as Alberta and British Columbia are competing with each other about who is going to sell coal to Japan, the only winners are going to be the Japanese."

be responsive to that 'other dimension' of human activity—the expression of community dependence and self-help. It seems entirely possible that one might find within this shift toward national goals, government responsibilities, and individual economic and social rights, some help in the resolution of current policy debates such as 'universality–selectivity' in social programs."

These two themes—the need to integrate economic and social purposes and the desirability of encouraging self-reliance rather than dependency through the social system—are important. The realization of their potential depends, however, on a clearer view as to how they could be brought to reality.

Intergovernmental relations

HERE WE JOIN DIRECTLY SOME OF THE CENTRAL QUESTIONS BEFORE US, RELATIONS BETWEEN GOVERNMENTS AND THE ECONOMIC UNION THAT CANADA REPRESENTS.

Not surprisingly, given the central importance of the issues that dominated events—energy pricing, constitutional powers, rights and freedoms, Quebec's future in Confederation—and the intensity with which they were argued by governments, we found a preoccupation with, and a desire for, national harmony in intergovernmental relations.

Only a few came forward to pursue the debate on the issues that had given their political intensity to recent years.

Rather, what we found can be best described as a reaction against the way those issues were fought out.

To quote again the Mayor of Whitehorse, Florence Whyard:

"I believe Canadians feel that our form of government has subsided from Confederation to confrontation and none of us likes it."

In Quebec City, Charles Perrault carried the same message:

"It is rather disheartening to note that most provincial governments are elected on the promise of protecting the population against Ottawa. A house divided against itself cannot stand."

If that is an accurate reflection of the general sentiment, we found federal–provincial conflict discussed most often in terms of problems not solved, interests not served, priorities not set and opportunities lost for want of a common purpose.

Fred MacKinnon, Director of the Senior Citizens Secretariat in Halifax, put it in terms of the unemployment issue:

"No country—whether it is Canada or any other country—can survive for any length of time, at least our way of life cannot survive —we may survive as a country, but our way of life, if we value it, will not survive—if the current levels of unemployment continue, especially for our young people. I would suggest to you further that that problem will not be solved until labor and government and business get together in a cooperative way and talk to one another cooperatively and try to understand each other's goals and objectives, and secondly, that it cannot be solved until there is a better climate of federal–provincial relations."

André Carrell, speaking in Whitehorse for the Association of Yukon Communities, put the problem in terms of municipalities being the victims of federal–provincial conflict:

"It becomes very difficult when, as a municipality, you are caught in between two orders of government that are obviously vying for popularity points—when you have a federal government offering you money on one hand and provincial-territorial governments trying to put road blocks in your way to make sure that whatever brownie points are to be handed out go the provincial-territorial way . . . It has, in our opinion, gone beyond mere competition. It has reached the point— certainly in relations with some provinces— of being hostile relationships."

Glen Flaten, President of the Canadian Federation of Agriculture, spoke of it in terms of inter-provincial barriers:

"In Canada we are a high-cost food-producing nation, partly because of the structure of the industry in the country and partly because of the political situation. Our people basically believe in the philosophy of free trade, so long as it is fair. This is difficult to come down to grips with. Non-tariff barriers in Canada very often have been even more difficult for farmers than the tariff barriers have been. They are harder for the government to come to grips with, and certainly they are much harder for farmers to come to grips with."

The Government of Yukon put it in terms of the cost of competition between provinces for foreign markets:

"As long as Alberta and British Columbia are competing with each other about who is going to sell coal to Japan, the only winners are going to be the Japanese. It can't be any other way."

Paul LePage, a director for the United Steelworkers of America, Atlantic Region, spoke of it in terms of investment:

"You have people from Nova Scotia enticing people in other parts of the world to come and invest in these growth centres. And as they walk out the door, you get a guy from Manitoba going in and making the same offer with a few bucks extra in order to entice him to go to Winnipeg. You get one province playing against the other. To me, that is a poor game to play at the expense of federal and provincial funds."

George Fleischmann, President of the Grocery Products Manufacturers of Canada, provided a summary of a widely-held view:

"What we have in Canada today is a poli-

tical system which is constantly at loggerheads with sane economics."

It is clearly a priority to address this challenge; our hearings reflected the importance of bringing Canada's federal system into greater harmony with *"sane economics"*.

The comments recounted above bear importantly on the economic union.

Walter Light, of Northern Telecom, summarized a widely-shared perception:

"In terms of the Commission's title, I would have to say that the economic union has rarely been less united. If we look around Canada today, we see business against government, labor against business, government against labor, and finally, and perhaps the most tragic, government against government."

Donald Rumball, the editor of a small business magazine, summed up the view, also prevalent at our hearings, that existing barriers to trade within Canada should be brought down:

"Attractive as these restrictions may be to politicians harried by the need to feed a few jobs to the voters before the next election, inter-provincial trade barriers are an absolutely unacceptable aspect of our economic scene at the moment. It is no exaggeration to describe them as suicidal. It will hurt some people to eliminate provincial preferences in government procurement, but the potholes they're creating down the road are far too frightening for us to be fighting over which of the ten fingers in our economic hand get to touch the driving wheel of our economic truck."

There was considerable debate as to how economic barriers should be brought down.

The solution was offered by Premier Richard Hatfield of New Brunswick. He argued that the free movement of goods, services, labor and capital should be guaranteed in the Constitution:

"I do not think it should be done by contractual relationship or by treaty. I think it should be done in the Constitution, because it is that important to the quality of your citizenship."

The Canadian Manufacturers' Association suggested the same approach but offered an alternative:

"In order to reduce inter-provincial barriers to trade, consideration should be given either an economic charter of rights, constitutionally entrenched and guaranteeing the free flow of goods, capital and labor within Canada, or a domestic GATT-type agreement, binding the federal and provincial governments to certain principles, and safeguards, of free inter-provincial trade."

Similarly the Conseil du Patronat du Québec offered this view:

*"Businessmen would prefer to see Canada's economy governed by the rules of free trade, thus ensuring the widest possible distribution of goods, services, labor and capital. An institution independent from government should be responsible for supervising free trade. This institution might already exist—it could be the Supreme Court—and it would have the necessary power to declare ultra vires any impediment to the free movement of goods, services, labor or capital."**

Yet another option was suggested by the Liberal Party of Quebec in the following comment:

"You might explore the possibility of implementing an inter-provincial code of ethics. Such a code might signal potentially discriminatory provincial government or Crown corporation practices, in fiscal matters, employment, and health and social services. Such an undertaking might facilitate a gradual and orderly retreat from the preferential purchasing policies which are becoming so prevalent within the Canadian common market.

*The advantage of this approach is that it puts the questions squarely back where they belong, that is, in the inter-provincial arena, thereby avoiding the central government check of what other levels of government are doing. It would be against the spirit of federalism, in our opinion, to make the federal government the final judge in all matters concerning the preservation of the free movement of goods, services, labor and capital in the country."**

Another category of options was advanced, involving emerging information technologies. Yvon Valcin, a specialist in electronic money transfers, offered this suggestion:

*"This country was built around a railroad in order to resist a twofold geopolitical attraction: the North-to-South attraction, combined with a South-to-North push. Canada will have to learn how to program its entry into the 21st Century around the computer and the microchip."**

A similar concept was advanced by Len Bruton of the University of Victoria:

"I think we need, for political reasons as much as any other, an informational railroad across this country. You cannot expect Victorians to spend a thousand dollars to go to Ottawa to attend a two-hour meeting and then come back. We don't have that luxury in Canada. But we do have the technological clout to put in a first-rate image transmission system, an informational railroad."

It is clear to us that Canadians place a high priority on strengthening the Canadian economy in strictly economic terms. That is a major part of it. But many who spoke and wrote to us, described their goals in terms of citizenship, of nation-building, and of the other values they hold to represent their idea of Canada. Those values include equal treatment of Canada's regions and citizens.

To return to the other powerful strand of opinion we encountered—the desire for

... inter-provincial trade barriers are an absolutely unacceptable aspect of our economic scene at the moment. It is no exaggeration to describe them as suicidal.

What we heard

"Taking the policy-making process out from behind closed doors and putting it back into the legislatures of the nation is the first step. This would ensure the fullest input by all concerned."

greater harmony—Canadians prefer that the economic union be strengthened by co-operative means.

Finally, we note a central piece of unfinished business from the constitutional struggle that ended with the Quebec government refusing to accept the accord reached between the federal government and the nine other provinces. This was mentioned on a number of occasions during our hearings, and not only in Quebec.

Caroline Andrew and Jean-Pierre Gaboury, of the Political Science Department at the University of Ottawa, described the nature of that unfinished business in their brief:

*"The Commission's most delicate task will undoubtedly be to find a compromise satisfactory to Quebec; can our political system realistically take another step in the constitutional labyrinth while leaving Quebec in the shadows once again?"**

The Liberal Party of Quebec set out the following view of its responsibilities should it be brought to power in the province's next election:

*"... once in power, we will have to respect an agenda imposed upon us by circumstances, as you will readily understand. Pressures will be brought to bear on us to accept the 1982 constitutional reform. Since we have a great deal to say on the matter, especially on the amending formula and on the loss of our veto power, our efforts first and foremost will be directed to negotiating the terms and conditions of our acceptance with our Canadian partners."**

And the national executive of the Parti Québécois set out this position:

*"We still believe that English Canada went astray when it played backroom games in order to impose upon Quebec a constitution contrary to her interests. All the political parties in the National Assembly, in a rare demonstration of unanimity, rejected both the Constitution and the manner in which it was imposed upon us. We further believe that there is no future for either group in the constitutional framework to which you are bound."**

National institutions

PARLIAMENT, THE JUDICIARY, REGULATORY AGENCIES, CROWN CORPORATIONS, THE FEDERAL BUREAUCRACY: THESE NATIONAL INSTITUTIONS WERE OF GREAT CONCERN TO CANADIANS.

Much criticism was focused on bureaucracy. Many suggestions for reform were directed at Parliament itself.

Our hearings were conducted before publication of the report of the Special Joint Committee on Senate Reform. Nonetheless, it was toward the Senate that the largest number of suggestions for reform was directed, particularly in the Western and the Atlantic provinces and in the Northern Territories.

Although the Senate was central to the issue of institutional reform, attention was also focused on the House of Commons—which had seldom been mentioned on the reform agendas of previous years—and, to a lesser degree, on provincial legislatures.

With regard to the House of Commons, the St. John's Board of Trade offered this view:

"The legislatures ... are no longer adequate forums for government debate. They are increasingly becoming rubber-stamping institutions for policy initiatives which have already been debated and decided upon in the private quarters of Cabinet, House committees and high-level executive meetings.

Taking the policy-making process out from behind closed doors and putting it back into the legislatures of the nation is the first step. This would ensure the fullest input by all concerned."

The Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins had a similar view:

*"... in the legislative domain, Parliament will have to recoup part of its responsibilities which have devolved upon the executive and the administrative levels."**

Among those who expressed a similar concern, there was a striking consensus as to how to remedy the problem—through increased independence of the individual Member of Parliament.

Premier Richard Hatfield of New Brunswick, in discussing the possibility of reduced party discipline in the Commons, made the following observation:

"I believe that the MP today, but particularly the Members of Parliament tomorrow, in this country, are going to be much more independent, and they are not going to be allowed to get away with saying: 'I had to vote that way because of the Whip', or whatever."

Premier Hatfield viewed this prospect as advantageous for the provinces outside of Central Canada:

"Anything that is done to encourage Parliament to be a place that represents [only] a political party is going to diminish the political structure, and be dangerous to a province with a population the size of New Brunswick."

In Vancouver, businessman Gordon Gibson put to us a set of proposals directed towards increasing the independence of Members of Parliament:

"To strengthen the individual Member of Parliament, I do not think we have to worry about questions like staff or freedom of information. Once they have more real power they will look after that.

The essential thing, I think, is freedom from the ultimate weapon that is used every day in the House, and that is the concept of confidence as covering every government

initiative and leading to an election if confidence is lost on any issue, which the government and the House define as practically every issue. I think that these kinds of changes would lead to a very different Parliament where each MP could count for more. And, as each Member of Parliament counts for more, so does each voter that MP serves."

The Thunder Bay Economic Development Corporation put the concern in broader terms:

"In terms of the present and future ability of our elected representative bodies to control and direct public sector activity, we feel that significant changes, to make the present institutions more responsive and accountable, are needed."

A similar argument was advanced by the Cape Breton Joint Expenditure Board:

"There is no doubt that political conflict, public confusion and other flaws exist in the current practice of public administration. To date, such flaws have been supported in such terms as communication, consultation, and cooperation. However, in reality, there exists an absence of responsibility, accountability and direction."

Or, as it was put by James Palmer, Q.C., in Calgary:

"It is my view that our present political institutions are not doing the job for which they were established."

If this was a general concern, we found a widespread view that Parliament was particularly ill-equipped to reflect regional interests.

The Calgary Chamber of Commerce reflected this view in its proposal for Senate reform:

"We must develop political institutions that will provide for a balance that reflects the national interest while recognizing the unique situation in each province. We propose that a reformed Senate would be directly elected; be elected in equal numbers from each province of Canada; be effective by having significant power."

Here, the focus of reform was on the Senate.

The reforms proposed were of a great variety.

Let us start with one suggestion, brought by only a few in our hearings, that was advanced by Caroline Andrew and Jean-Pierre Gaboury:

*"Quite simply, we recommend that the Senate be abolished . . . As it is now, it does not represent the social reality of this country. The Upper House is therefore not in a position to represent the different groups, regions, classes, interests and so on [which make up Canadian society] in a satisfactory manner."**

Premier Hatfield had a different suggestion—leave it alone:

"We will be raising expectations [by attempting reform] that, in fact, cannot be realized."

By far, however, the Senate was the institution most often mentioned as being in need of reform. A great variety of proposals was advanced. The following will provide a sampling of that issue.

The Victoria Chamber of Commerce recommended an appointed Senate based on five regions, Atlantic, Quebec, Ontario, Prairies and Northwest Territories, and British Columbia and Yukon with the appointments to be made on the following basis:

"Twenty senators to a region.
eight appointments—federal government
seven appointments—provincial
five appointments—recognized regional entities, for example:
- *chamber of commerce*
- *municipal councils*
- *university associations*
- *labor affiliates*
- *management councils."*

Frank Maine, a former Member of Parliament, had a different purpose in mind when he appeared in Toronto:

"The government should look seriously at the option of appointing scientists to the Senate as a matter of policy so that our legislators will be prepared and informed to address issues intelligently. I stress the appointment of scientists to the Senate because that would be the simplest and most direct way to ensure a strong voice in government."

The Manitoba Advisory Council on the Status of Women made this recommendation:

"Whether or not the appointment system continues, remains to be seen, but for as long as it does . . . we recommend that this Commission in its final report advise the federal government that there be no further male appointments to the Senate until 50 per cent of Senators are female."

The Association canadienne-française de l'Alberta advised that:

*". . . we endorse the policy of the Fédération des francophones hors-Québec, which recommends equal representation of French-and English-speaking Canadians in the Upper House."**

In Frobisher Bay, John Amagoalik, President of Inuit Tapirisat, was asked whether, in the event of the creation of an elected Senate, he would prefer that senators be elected on the basis of region or province:

"I would think it would be better to have representation by region . . . because Northern Quebec is a big region but it can't really be included with the rest of the province; they [Inuit in Northern Quebec] don't have representation at the provincial level because of the way electoral boundaries are drawn. Areas such as Labrador should also be considered as regions and not considered as part of Newfoundland in those terms."

"Whether or not the appointment system continues, remains to be seen, but for as long as it does . . . we recommend that . . . there be no further male appointments to the Senate until 50 per cent of Senators are female."

What we heard

"What is meant by a region? By a region, I mean a province".

In Charlottetown, Horace Carver, MLA, dealt with the issue as follows:

"I believe that the method of appointment or election, either direct or indirect, is secondary to the basic premise of whether it will be equality [of provinces] or not."

And, in Toronto, the Council of National Ethnocultural Organizations recommended that:

"... depending on the future system of selection of Senators, special attention be given to appointing an increased number of ethnic Canadians to the Senate so that their number approaches one third, reflecting their numbers in Canada's population."

These different proposals are based on different purposes, and while they reflect the great variety of proposals that we heard, the strongest strand of opinion favored an elected Senate. A critical question relates, however, to the basis on which Senate seats are allocated. The present Senate is based on a rough equality of four regions. The Joint Committee on Senate Reform suggested that seats be allocated by province with the members weighted to take account of both population and the need of the smaller provinces for a larger number of seats than would be warranted on the basis of population.

The suggestion that seats be allocated by province rather than region accords generally with what we heard. In part, this was a result of great confusion about the meaning of the word region.

James Palmer, in Calgary, summed up a fairly prevalent view when he said: *"What is meant by a region? By a region, I mean a province".*

Although the Joint Committee suggested allocating a different number of seats to each province, we found a significant amount of support for each province having an equal number of seats in a reformed Senate. This was a particularly strong view in the smaller provinces, where there is great sensitivity to the lack of representation in the Commons resulting from having a small population.

We found that the principle of equal provincial representation also had appeal in the North, where the basic aspiration relates not so much to institutional reform so much as to eventual provincial status, and to treatment equal to that accorded other provinces.

However, we would note that Senate reform was not a preoccupation among those who spoke to us in Ontario and Quebec.

The Business Council on National Issues set out the implications of the existing situation and endorsed the equal provinces principle as the basis on which the Senate should be reformed:

"As currently constituted, the Senate actually serves to reinforce rather than to balance the dominance enjoyed by Ontario and Quebec in the House of Commons by virtue of their large populations. These two provinces hold some 60 per cent of House seats and no less than 46 per cent of those in the Senate as well. Provinces enjoy a strong legal, political and historical identity and legitimacy, whereas the concept of region is much more nebulous. Canada is a federal system in which all provinces possess the same constitutional rights and prerogatives, and this basic element of our federal system ought to be reflected in the composition of the country's Upper Chamber."

These issues will be revisited in the following section.

From concerns to challenges

We hope that the preceding pages capture the essential texture of the main strands woven through the tapestry that unrolled before us.

Many more issues are not included, for our concern here has been to identify the central issues on which we need further advice from Canadians.

Most of those who wrote to us and appeared before us are not quoted here, although they touched on these and other issues. We hope, nonetheless, that they will find their ideas and concerns reflected in the words set out above.

And we hope that they will give us the benefit of their further thinking on these central issues.

We turn, then, from what we heard from Canadians to the challenges and choices that derive from what we heard.

Basic Challenges/ Basic Choices

The agenda for consultation

How can we better manage and adjust to change? If there is a single, major concern among Canadians, it relates to that question.

That this should be so is not surprising. Canada has had a decade of extraordinary change. Sometimes, it has been imposed from outside and other times, created from within; sometimes, it has been sudden and disruptive and other times, deep-running and barely noted at the outset, but gathering force like an avalanche.

Oil and food prices soared for quite different reasons and fell for reasons different again. Quebeckers elected to government a political party committed to independence. New groups asserted themselves in new ways. Interest, inflation and unemployment rates reached levels unprecedented in the post-war years. New competition arose for traditional industries such as the automotive, steel, clothing and shoe industries, and then, for the resource industries. Technology put others under stress.

Regardless of its sources, and regardless of whether it came suddenly or slowly, change has had the effect of calling into question basic assumptions, values and institutions at every level of society, from the shopfloor to the Cabinet room, to the international economic system.

HOW SECURE IS MY JOB? WILL I BE ABLE TO GET ANOTHER ONE? WILL I BE ABLE TO AFFORD TO BUY A HOUSE, OR TO KEEP THE ONE I HAVE? WHAT SHOULD I STUDY IN SCHOOL? WHAT SHOULD THE CHILDREN STUDY?

These have always been important questions in Canada, and in every land. But the pace and order of change in the last decade created far greater doubt among far more people as to the answers.

Not surprisingly, we found a great desire among Canadians for greater stability. But, side by side with that desire, we also found a widespread recognition that change, the will be. And along with that recognition, we found a preoccupation with finding ways to anticipate it, prepare for it, and equip ourselves to both maximize the benefits it might bring and minimize the hardship it might cause.

If there is a widespread feeling that change will mark the coming decades, there are nonetheless certain constants in what we heard. The basic constant is that human concerns need to be central to our response to future change.

From that human perspective, regardless of the forces at work, we found an emphasis on:

- Self-reliance
- Working together
- Equality of opportunity
- Predictability
- Excellence

The obstacles to fulfilling these shared aspirations are many and formidable, from old habits of confrontation, to new forms of technology, to geography itself.

Powerful forces, whether imposed on us by the vicissitudes of world affairs, or generated from within, work against their attainment.

These obstacles and these forces were well noted in our hearings, and are evident in Canada's history. Indeed, it was often observed that certain aspirations, of necessity, deny the full attainment of others.

Clearly, the endeavor to fulfil our aspirations involves more than understanding the obstacles we face and removing them. It involves an ongoing—indeed an eternal—balancing of our aspirations, one against the other, and a constant reconciling of contradictions in search of consensus on broader social, cultural and economic goals.

That, too, seems well understood.

If these aspirations are difficult to fulfil—if indeed it is possible to fulfil any of them to everyone's satisfaction—they are qualities that Canadians nonetheless seek in their country, and standards by which they measure its progress.

Even if there are other qualities Canadians hold to be important—and there are—we consider these as a good starting point for defining what needs to be done in order to manage change, and as good criteria for assessing the alternative ways to go about it.

Let us try to set out, then, what we take to be the way Canadians define these aspirations.

Self-reliance

This aspiration is deeply grounded in Canada's history, which was formed by centuries of effort to carve a country from the wild.

For some, self-reliance, more than an aspiration, is a contemporary necessity. Most obviously, that is the case in Canada's Northern lands and high Arctic islands, where the tendrils of the money economy touch in a still-limited way, the traditional

. . . human concerns need to be central to our response to future change.

. . . we found a pervasive sense that working together has become an imperative in order to meet the strength and vigor of international competition.

practices of many of Canada's original peoples. But it is not confined to these peoples. Modern, industrial, urban society has its own imperatives in terms of self-reliance, as does its companion aspiration, individual responsibility.

This aspiration shows up most strikingly among those who see themselves as being particularly dependent on government. That applies equally to have-not provinces and have-not people. They would rather not be dependent. But because they are dependent, they would rather take directly more of the decisions that affect them, than have those decisions taken by people perceived to be untouched by the consequences.

It shows up most often in the recognition that the key to self-reliance rests on the opportunity to work. The practical limit to self-reliance in modern Canada lies in the dependence of most Canadians on the economy's capacity to generate jobs, and on the capacity of private and public institutions to anticipate and adjust to changes in a way that generates new opportunities for employment.

There is, in this aspiration, a strand of rugged individualism. But far more important is the concept, equally grounded in the experience of an earlier time, of mutual self-help and shared responsibility for the well-being of others in both community and country.

Working together

This aspiration, too, has deep roots in Canada's history. Our history is one of figuring out ways to stay together, and of avoiding what might render it difficult to continue to do so.

After the intense economic pressures that the country has faced, we found a sense that it is necessary to go beyond staying together; we must work together.

In large measure, this aspiration showed up in our hearings, not in its positive sense, but in its negative sense: in terms of what Canadians do not want.

WE FOUND, IN OUR HEARINGS, A NATIONAL WEARINESS OF CONFLICT, NOT SIMPLY BETWEEN GOVERNMENTS, BUT ALSO BETWEEN LABOR AND MANAGEMENT, BETWEEN DIFFERENT SOCIAL AND ECONOMIC GROUPS, AND BETWEEN PROVINCES AND REGIONS.

More than that, we found that Canadians, sharply attuned to the impact of world events on their well-being, are concerned about the cost of conflict and fragmented effort.

There are practical limits, too, to achieving the harmony that this aspiration implies. Canada is a land of great distances and great diversity. In themselves, these facts imply different interests and objectives, and make more difficult the task of defining common purposes.

WE ALSO LIVE IN A SOCIETY THAT, LIKE OTHER SUCCESSFUL SOCIETIES, VALUES COMPETITION AND, INDEED, RELIES UPON IT FOR BASIC PROTECTION: our judicial, electoral, parliamentary, and economic systems are all based on competition, and, in large measure, are deliberately adversarial. However, we found a pervasive sense that working together has become an imperative in order to meet the strength and vigor of international competition.

At minimum, we found a desire to take the confrontational edge off our traditional adversarial approaches.

Predictability

This aspiration is both a natural human desire and the product of a tumultuous decade.

Change has been incessant, at times abrupt, and always unsettling. Canada, like other countries, has absorbed heavy economic and political shocks. Some have been the result of nature, some of war, some of palace politics and religious passions of distant lands, and of the policies of others not so distant.

There is a broad expectation that this pattern will mark the future. It may, or again it may not, but the rise of new technologies and of new competitors exploiting old technologies, suggests at least a need to continue to accommodate unsettling change.

IN A BROAD SENSE, WE FOUND THAT CANADIANS WERE PREPARED TO DEAL WITH CHANGE, BUT WERE ALSO SEEKING BETTER WAYS TO ANTICIPATE IT, ADJUST TO IT AND EXPLOIT THE OPPORTUNITIES IT OFFERS WHILE MINIMIZING THE DAMAGE IT MIGHT CAUSE.

In a narrower sense, this aspiration relates more to governments. It involves a widespread sense that the rules of the game have changed too fast and too often, in terms of taxes, regulations and administration.

If this aspiration relates to the desire for a longer-term stability of the policy environment, so that people can plan further ahead in the expectation that the rules of the game will not change, it does not imply no change at all.

Rather, it seems to imply greater advance consultation with those who will bear the brunt of changes, greater involvement of those affected in making the decisions, and greater openness in the governing processes. And this, it seems to us, applies to labor-management relations, in terms of both notification about planned changes, and consultation on their implementation.

Equal opportunity

As with unity, the quest for equality of opportunity is a constant throughout our history. It cuts across locality, social and economic status, language, age, sex, religion and race.

It is a constant but it is also subjective, and so, unending. Canada is not unique in this.

THE NATURE OF CANADA IMPOSES OBSTACLES THAT OTHERS DO NOT FACE, SO THAT THE WAY IN WHICH WE PURSUE EQUALITY OF OPPORTUNITY HAS OFTEN BEEN UNIQUE.

We have accommodated to the inequalities created by great distance and unevenly scattered resource endowments through complex systems of intergovernmental transfers, subsidies, and programs directed at making up for the lack of opportunities in particular provinces and regions, and by using Crown corporations and regulations, particularly in the areas of transportation and communications.

We have accommodated to other inequalities by constitutional means, by affirmative action for those who are disadvantaged or have suffered discrimination, and by other measures intended to match the reality to the ideal.

We have sought constantly to compensate for nature's unequal dispersal of wealth—be it fertile soil, fast-growing trees, mineral deposits, fresh water, or schools of fish—across a vast territory and its surrounding waters. We have constantly adjusted to changes imposed upon us that have transformed the value of those resources and, sometimes with disruptive speed, have destroyed opportunities where they existed, and recreated them elsewhere.

We cannot say, on the basis of our hearings, that Canadians feel that the quest for equality of opportunity has been altogether successful.

We can say that it remains a basic aspiration of Canadians, whether they define equality of opportunity in terms of where they live, or in terms of who they are.

Excellence

Achieving excellence is seen as being fundamental to our success as a country, economically and otherwise.

It showed up consistently in the demand that the next generation be equipped to achieve excellence, and in a widespread concern that our education system is not providing that basis for excellence.

Equally, it showed up in a concern that we are not—for the way we go about things—achieving the degree of excellence that we could.

WE FOUND A GENERAL RECOGNITION, FOR EXAMPLE, THAT THE TALENTS, IDEAS AND EXPERIENCE OF WORKING PEOPLE ARE AN UNDERUTILIZED NATIONAL RESOURCE OF IMMENSE IMPORTANCE.

We heard about—and observed first-hand—examples where these talents and experience have been better used than in the recent past. But we also heard more on how we have just begun the task, and that far more needs to be done.

Excellence, like the other qualities Canadians seek in their country, is difficult to define, both in terms of what it is, and of how to achieve it.

But achieving excellence implies, at a minimum, a willingness to choose areas of specialization where we should concentrate talent and money, scarce commodities both, in order to excel.

That, by definition, implies choosing what we will *not* do—the old dilemma of selecting winners and losers, and, in the Canadian context, deciding who will decide.

That, in itself, is difficult enough. To try to anticipate the winners of tomorrow who will replace the winners of today, is more difficult still.

The agenda

THESE, THEN, ARE QUALITIES THAT CANADIANS CONSIDER TO BE IMPORTANT, ASPIRATIONS THEY SEEK TO FULFIL AND TO HAVE THEIR COUNTRY FULFIL, STANDARDS BY WHICH THEY MEASURE WHAT IS DONE. BEYOND THAT, IN THEMSELVES, THEY HOLD LITTLE MEANING. THEY TAKE ON THEIR MEANING ONLY IN TERMS OF SPECIFIC CASES, OF MAJOR CHALLENGES, AND HARD CHOICES.

AGAINST THAT BACKGROUND, WE HAVE SET OUT BELOW THE AGENDA THAT WE SEE AS CRITICAL TO SETTING A NATIONAL COURSE FOR THE FUTURE.

WE HAVE GROUPED THOSE CHALLENGES INTO EIGHT SETS OF MAJOR CONCERNS AND ISSUES. IN DIVERSE WAYS, HOWEVER, EACH GROUP IS TIGHTLY BOUND TO THE OTHERS. SOME OF THE PRINCIPAL CONNECTIONS BETWEEN ISSUES WILL BE MADE CLEAR.

. . . we are not—for the way we go about things—achieving the degree of excellence that we could.

Jobs and Costs: The Challenges

. . . the over-arching challenge here, is to find ways to prevent the full force of domestic and international changes from translating directly into higher inflation and into higher unemployment. But, equally, it is to find ways to bring about full employment without creating our own disruptions

The challenges here are of immense importance. They can be simply stated in terms of the following objectives:

- **FULL EMPLOYMENT**
- **STABLE COSTS AND PRICES**

Each poses, in itself, challenges of great complexity. Each has bearing on the other challenges we face—for example, on the burden to be borne by social policy—and other challenges bear on them—the pace of productivity improvement, for example.

Taken together, however, the complexity is enormously greater. Achieving both at once has proven impossible for more than a decade. The world economy, for reasons both natural and man-made, has been a source of major disruption. Inflation has been a constant preoccupation. Higher levels of unemployment became a serious worry.

By the onset of the 1981 recession, whether judged against world competition or against Canada's post-war performance, neither of these objectives was being satisfactorily achieved.

Apart from the economic consequences, this performance also undermined the confidence of policy-makers and economists in their understanding of the economic forces at play, of how to control them, and of how to manage economics for both high levels of unemployment and low rates of inflation.

In light of that experience, the over-arching challenge here, is to find ways to prevent the full force of domestic and international changes from translating directly into higher inflation and into higher unemployment. But, equally, it is to find ways to bring about full employment without creating our own disruptions—for example, by creating cost pressures, which diminish our ability to produce for world and domestic markets under intensely competitive conditions.

Within that context, then, let us examine in turn each of these challenges and some of the choices it involves.

The Challenge: Full employment

TO PROVIDE MEANINGFUL EMPLOYMENT FOR THOSE WILLING AND ABLE TO WORK.

- **THE BACKGROUND**

The goal of full employment has been the sea anchor of Canadian economic policy since the end of the Second World War.

The goal was set out in the White Paper on Employment and Income in April 1945. It was defined in terms of maintaining a *"high and stable level of employment and income"*.

The White Paper, as the text noted, wanted to inaugurate policies which would *"break new ground."* Most importantly, it marked the assumption, by the national government, of responsibility for employment. Through a constitutional amendment in 1940, responsibility for unemployment insurance had already passed from the provincial to the national level.

The challenge we have set out above subsumes the goals of the White Paper: a high and stable level of employment and income. It adds a higher aspiration, one that is more difficult to fulfil.

That aspiration, captured in the word *"meaningful"*, reflects the altered view of work that has developed in the four decades since the national commitment to full employment was first made. No longer simply a means to earn a living, although employment remains central in that regard, employment is seen by many as the principal means by which Canadians contribute to community, province and country, and fulfil themselves as individuals.

The different view of work that many Canadians seem to hold reflects the profound changes in the Canadian economy since 1945.

In April 1945, Canada was fully employed in a war economy. Behind that situation lay vivid memories of the deep recession that followed the First World War, and of the even deeper Depression of the 1930s. War had employed the unemployed, drawn farmers off the land, and provided employment for women in unprecedented numbers.

Some five million Canadians were in the work force in 1944, compared to 3.7 million at the start of the war. But more than 700,000 were in the armed forces and would be returning to civilian life. The White Paper estimated that when war ended, some 900,000 more jobs would be required of the

economy than had existed at the start of the war—this, in a country of 12 million, half of today's population, and much more dependent on agriculture for employment.

The commitment, then, in terms of what was expected, was an exceedingly bold one. In the event, unemployment was not the problem that had been anticipated. Demand for consumer and investment goods, bottled up by wartime controls, helped to produce an economic boom that became a period of sustained growth, in Canada and abroad.

In the ten years after the war, unemployment in Canada averaged 3.2 per cent. From 1957 through to 1973, average unemployment moved above five per cent. From 1973 to 1981, the average had moved up again, above seven per cent.

However, until the 1981 recession, more jobs were created each year compared to the previous year, except in 1958, when 25,000 jobs were lost. FROM 1972 TO 1982, THE CANADIAN ECONOMY CREATED AN ADDITIONAL 2.3 MILLION JOBS, A CUMULATIVE INCREASE OF 27 PER CENT—THE STRONGEST EMPLOYMENT CREATION PERFORMANCE AMONG INDUSTRIALIZED COUNTRIES.

This employment record is the more impressive for the powerful forces that were at work, expanding the population and transforming the work force.

In 1946, 67 per cent of employed Canadians were paid workers. The rest were employers, farmers, unpaid family workers, and the like. By 1981, 90 per cent were paid workers.

In 1946, 77.6 per cent of those in the work force were male, and 22.4 female. By 1981, 59.3 per cent were male, and 40.7 female.

In 1946, one Canadian in four worked in agriculture. By 1981, one worker in 20 was in agriculture. Employment in manufacturing declined in the same period from 26 per cent to 19.4 per cent, while employment in the retail and wholesale trades had risen from 12.3 per cent, to 17.1 per cent. And by far the largest source of employment was in community, business and personal services, and public administration—rising in those years from 16.8 to 36.7 per cent.

That, then, is a sketch of Canada's employment creation record through to the start of the 1981 recession.

We come now to the recession that began in mid-1981 and continued through 1982. In 1982, a year like no other since the Depression, 350,000 jobs were lost. This does not fully reflect the depth of the recession or the loss of jobs it caused. From the August 1981 employment peak, to the trough of the recession in November 1982, some 595,000 jobs were lost. When we held our hearings, despite a year of strong employment growth—374,000 jobs were created between November 1982 and November 1983—these employment losses had not been fully made up, and the labor force had grown by some 200,000 job-seekers.

Against that background, the challenge of sustaining a high level of employment is a strikingly different one from that faced by the country in 1945. The labor force is different. The economy is different. The world in which we trade is different. And the employment aspirations of Canadians are different and higher.

To this, we would add the impact of rapid and pervasive technological change. At our hearings, a few—with an eye to recent inflation rates and future change—questioned whether full employment was any longer an appropriate objective.

Our view is that it must be a fundamental objective. Indeed, restoring a high level of employment is basic to overcoming a number of the other challenges posed on these pages. Providing meaningful employment is a challenge with implications that Canadians have only begun to explore.

. . . restoring a high level of employment is basic to overcoming a number of the other challenges posed on these pages.

The Challenge: Stable costs and prices

TO CREATE AND SUSTAIN A STABLE COST AND PRICE ENVIRONMENT.

THE BACKGROUND

Let us begin again with the White Paper of 1945. Its central concern was employment and income, but it contained a few paragraphs on the need to control inflation as the economy moved out of wartime controls:

"High post-war employment can be based only on high production and an absolute essential in achieving this objective is to keep prices in hand during the transition."

In the event, inflation was the problem that confronted Canada in the immediate post-war years.

The first burst of inflation came in 1947–48, the second in 1950–51.

Average rates of inflation were, by recent standards, relatively low. For the period 1947 through to 1956, despite the two bursts into double digit inflation, the Consumer Price Index increased by an average of 4.3 per cent a year. From 1957 through to 1966, the average was two per cent a year, although the rate varied from year to year. But by the late 1960s, domestic inflation was of growing concern.

While the average inflation rate for the period, from 1967 to 1973, was 4.4 per cent, this was sufficient to produce a number of new approaches, notably the Prices and Incomes Commission. The comparable problem in the U.S. led, in 1971, to a wage and price freeze, and to controls.

THE BREAK FROM POST-WAR EXPERIENCE CAME IN THE EARLY 1970s WHEN COMMODITY

PRICES ROSE DRAMATICALLY AFTER A LONG-PERIOD OF STABILITY AND, PARTICULARLY, FOOD PRICES SURGED UPWARD. THE MAJOR PRICE SHOCK HIT IN 1973–74 WHEN OIL PRICES QUADRUPLED ON THE INTERNATIONAL MARKET.

The average annual rate of inflation for the period from 1974 to 1981, was 9.7 per cent. But this, dramatic enough in comparison to the previous 20 years, masks the much higher peaks that marked the opening and the closing of this period.

The first peak, in December 1974, was 12.3 per cent, over the previous December. It led to the Anti-Inflation Program and to a new monetary policy directed explicitly at limiting the growth of the money supply. The second peak was in July 1981, at 12.9 per cent, leading to interest rates that rose to unprecedented levels, then to recession.

At the time of our hearings, the inflation rate, under the pressure of the recession and various measures to control prices and wages, had fallen to well below the rate of 1981. It was, indeed, lower than at any time since the early 1970s. At the same time, it was higher than the rate prevailing in countries that are major customers—notably the U.S., Japan, the United Kingdom and West Germany—and major competitors in the Canadian market.

The challenge of price stability, as the last decade has demonstrated, is an inordinately difficult one. What emerged from our hearings was the fundamental issue of whether greater damage was done by inflation, or by the means employed to combat it.

Not surprisingly, in light of relatively lower inflation and continuing high unemployment, we found far greater concern with the cure than with the disease of inflation.

But, as well, we found a strongly held and contrary view that was basically unchanged from the position set above in the 1945 White Paper—that keeping prices in hand was *"an absolute essential"* to achieving high and stable levels of employment.

Jobs and Costs: *The Choices*

The basic approaches to achieving full employment and price stability fall into four broad categories:

- expansionary policies,
- direct intervention,
- improved operation of markets,
- "business as usual".

Choice 1: Expansionary policies coupled with approaches to limit inflation and inflationary distortions.

This choice involves a central debate we found concerning the best approach to restoring and maintaining high levels of employment and real income.

That is: is the best route to full employment through expansionary policies, coupled with complementary policies to limit inflation that might result and diminish its distorting effects? Or is the best route to concentrate on establishing non-inflationary conditions for sustained real growth that will provide the basis for sustained high levels of employment?

This choice presupposes that the goal of full employment is the first priority in terms of the purposes of government policies used to affect overall economic performance.

Apart from the general use of expansionary monetary and fiscal policies, it is possible to use public spending to stimulate employment growth on a selective basis. Public funding of capital projects may increase short- to medium-term employment. The adverse inflationary consequences of public spending can be moderated through the selection of projects in sectors where there is excess capacity.

Using this approach, governments could accelerate projects related to low-cost housing, environmental protection, or other public facilities. Industrial sectors, which are recovering slowly, could be selectively stimulated without accelerating the inflation rate.

However, some inflationary pressure may occur: it is not possible to target selective stimulation perfectly, and the Canadian economy is open to shocks. Thus, policies to contain the possibly inflationary consequences of this approach, and to make it easier to live with inflation, are a complementary requirement.

In order to minimize the inequities and distortions caused by inflation, governments could extend indexing to aspects of the tax system not now adjusted for inflationary effects. Public policies could thus encourage fuller indexing of pensions and of financial instruments such as bonds and mortgages, and facilitate inflation-adjusted accounting.

Choice 2: More direct government intervention.

The argument for more direct intervention is based on the view that the substantial "market power" of some economic groups makes it more difficult to achieve reasonable price stability and full employment. Furthermore, there is a concern that technological change might mean that a significant part of the work force will face great difficulty in finding meaningful employment. Direct government intervention can fall in two general areas.

The first is in the wage-price setting process. The possibilities range from general or partial income and price controls, to targets or guidelines. One other possibility involves the use of the tax system, through so-called Tax-based Income Policies (TIP), which would reward moderation and penalize increases in income exceeding established limits.

Alternatively, there remains the possibility of government, business, and labor agreeing on a social contract to limit excessive income and price increases, encourage economic growth, and provide for the equitable distribution of income.

The second, is in the area of job creation and in the distribution of work. Direct influence on prices and income might allow higher employment while avoiding inflation. In addition, meeting the challenge of full employment might require various types of employment creation programs. Governments can create jobs directly in socially useful projects such as reforestation, local services and public works. Public funds can also be allocated to voluntary organizations to develop community services. Indirectly, the legal framework of the labor market could be changed in order to spread existing work over a larger proportion of the labor force. Work-sharing, a shorter work week, increased vacations, increased training and paid educational leave, early retirement and stronger disincentives to the use of overtime are some obvious possibilities.

Choice 3: Improving the performance of markets

Some of the current difficulty in achieving lower unemployment rates is due to various rigidities in labor and product markets, some of which are the result of government intervention.

Governments affect prices and wage settlements in the way they set regulated prices, and through marketing boards. As well, restrictions on international and interprovincial trade can put upward pressure on prices and costs.

Some Canadians have argued, for example, that unemployment insurance provisions have contributed to unemployment over the last 12 years, and that the minimum wage limits affect employment prospects, especially for youth and those without work experience, in small businesses and the service sector. Inadequate labor market information, coupled with impediments to labor mobility, may delay the filling of jobs and the acquisition of skills to exploit new job opportunities.

One clear choice involves deregulation, generally, or in specific sectors.

Choice 4: Business as usual

Some innovative adjustments within the framework of existing approaches might improve our general performance.

Improving the operation of the labor market is one potential area.

Canada spends relatively large amounts on manpower programs. The pay-off, in terms of reduced unemployment, has so far been disappointing. This is partly due to the fact that some tax provisions and financial market regulations constitute disincentives —or even barriers—to job creation by the private sector and small business, in particular, and to labor mobility. One possibility might be improved mobility grants for the unemployed. Another might involve better forecasting of occupational needs. In order to provide better training for students or unemployed workers, and to maintain people in their jobs, the European idea of a "levy-grant fund" might be tried in Canada. This would involve employers contributing a small percentage of the company payroll to create a fund from which the costs could be drawn to cover in-house training.

Another area of potential involves measures to facilitate the maintenance of lower inflation rates. In addition to monetary and fiscal policies designed to stabilize prices, and short of mandatory controls, governments might, through ongoing consultation with business and labor, establish reasonable and achievable targets for economic performance.

As well, there is potential for improvement in the private sector. Would the industrial relations system respond differently to exceptional inflationary conditions with shorter-term contracts, a greater use of provisions for re-opening long-term contracts, or contracts that expire simultaneously, on a sectoral or a national basis?

Trade and Industrial Development: *The Challenges*

The industrial policies that will be required turn very much on the size of the reasonably secure market to which Canadians have access, and on the growth potential of that market.

From the time of earliest settlement, Canada has relied on trade as the basis for economic development—first cod, then furs, and on through timber, grain, gold and oil, to subway cars, telephone systems and the Canadarm.

Equally, what we buy and sell has been connected to the question of where industrial development will go within Canada, who will benefit and how industrial opportunities will be more equally shared among Canada's regions.

The challenges can be set out in terms of two objectives that have been central throughout our history:

- SECURE AND GROWING MARKETS
- BALANCED INDUSTRIAL DEVELOPMENT

The first relates both to foreign markets and to the Canadian market, whose expansion and development offers opportunities for growth on the part of Canadian companies. Parts of that market are not as accessible as they might be to the products and services of other Canadians. This issue, an aspect of Canada's economic union, is discussed later in this section.

The Canadian market is becoming more open to foreign products and services as tariff levels decline in accordance with international agreements. International trade in services also continues to expand. Some of those who wrote to us argued that the Canadian market is occasionally more open to foreign products and services than it is to those of domestic origin.

The possibilities for achieving the second objective, balanced industrial development, rest, in large measure, on the set of trade relationships that Canada defines as being in its best interests, and that it can develop. The industrial policies that will be required turn very much on the size of the reasonably secure market to which Canadians have access, and on the growth potential of that market.

If that market were to become increasingly closed to the products of the world, we would require one set of policies. If it were to be more open to the world, another set would be required.

To turn, then to these challenges.

The Challenge: Secure and growing markets

TO ESTABLISH A LONG-TERM TRADE STRATEGY, AND THE COMPLEMENTARY POLICIES, TO MAXIMIZE ITS BENEFITS TO CANADA.

■ THE BACKGROUND

This challenge is older than Confederation itself. More than ever, the challenge is a fundamental one for the Canadian economy.

The trading environment that Canadians have known is undergoing rapid change. Less developed countries are competing in areas of traditional Canadian export strength, the resource trade. Newly industrialized countries are competing in the manufacturing sector. Industrialized countries are competing fiercely in areas of high technology and capital goods.

As the 1979 Tokyo Round of tariff reductions take effect, the protection of Canadian industry by the traditional means of the tariff is declining to historically low levels.

WHAT IS THE MOST ADVANTAGEOUS RELATIONSHIP FOR CANADIANS TO HAVE TO THE WORLD ECONOMY AND, PARTICULARLY, TO THE U.S. ECONOMY?

Canadians have periodically moved toward greater or lesser dependence on the U.S. market as a basic ingredient in economic development, seeking at once to exploit our proximity and to maintain a certain distance by diversifying our economic interests. Prior to the Second World War, Canadian export trade reflected that diversification and fell roughly into a triangular pattern. In the 1926–29 period, for example, 38 per cent of our exports went to the U.S. and 32 per cent to the United Kingdom. However, two thirds of Canadian imports came from the U.S. and 16 per cent from the United Kingdom.

The war drove the Canadian and U.S. economies closer together. But it was the post-war period that fundamentally altered Canada's trade pattern. In 1946, 39 per cent of Canada's exports went to the United States. By 1981, that percentage had grown to 66 per cent. The British connection had declined from 26 per cent to four per cent and Japan, at six per cent, had become our second-largest customer.

Imports from the U.S., some 75 per cent in 1946, had settled at 69 per cent by 1981. Canadian imports from the United

Kingdom had declined to three per cent and, again, Japan was our second-largest supplier.

The change in the composition of our trade was just as striking. In 1946, raw materials accounted for 45 per cent of our exports. By 1981, this had declined to 30 per cent. End products had accounted for 15 per cent of our exports in 1946. By 1981, this percentage had risen to 31 per cent, with almost half accounted for by Canada–U.S. trade in cars and parts.

The Canada–U.S. automotive trade, indeed, has been a principal reason for the dominance of the U.S. connection in both our imports and exports.

The increasing importance of Canada–U.S. trade has taken place despite a consistent emphasis on multilateral trade arrangements and repeated efforts to diversify our trade, either by emphasizing increased trade with Europe, as was attempted in the early 1970s, or with the Pacific Rim countries.

Dependent on world markets, Canada is more sensitive to disruptions in those markets, and to competition from other economies—often quite small countries—that have chosen to specialize on a world scale for employment. Others have felt the same pressures as we on traditional industries. The international response has been the growing use of a great variety of non-tariff barriers.

As well, whole new industries are appearing which are not covered, or are inadequately covered, by rules established under different circumstances, at a different time. Many of these industries have as their basic ingredient, not steel and wood, cloth and plastic, but information, easily acquired, easily reproduced, easily shipped. These include computer chips and software, audio and video tapes, financial records, industrial technology, satellite signals, and the list goes on.

IN THAT WORLD, INTERDEPENDENT, HIGHLY COMPETITIVE, AND INCREASINGLY OPERATING IN A NO-MAN'S-LAND IN TERMS OF THE RULES OF THE GAME, WHERE DOES CANADA'S BEST INTEREST LIE? Does it lie in steadily working to modernize world-trading rules? Does it lie in securing our access to the U.S. market, either selectively or generally, to get in under U.S. protectionist measures that may be directed at others, but nonetheless affect our trade and the jobs that derive from it? Or does it lie in drawing greater distance from world markets and the U.S., and concentrating on preserving the Canadian market for Canadian goods and services?

In our hearings we heard each suggested as a long-term course. Our challenge is to define the best course.

The Challenge: Balanced industrial development

TO ENSURE MAXIMUM BENEFIT FOR CANADIANS FROM CANADA'S ECONOMIC POTENTIAL THROUGH INDUSTRIAL DEVELOPMENT BASED ON THE STRENGTHS OF CANADA'S REGIONS.

THE BACKGROUND

The story of Canada's industrial evolution is a tale of constructing a national economy on a vast resource endowment and never being entirely happy about it.

The economic foundation for Confederation was built upon primary resources: forest, fishery, mining and farming.

Of these, the forest was the mainstay, in some measure because it was necessary to cut the trees to make room for the farms. But it also was basic to the shipbuilding of the Atlantic in the age of wood, wind and sail. The trade in square timber had already provided the basis for important commercial enterprises and great private wealth. Railways often were built to reach new timber, and settlement proceeded along the tracks.

Rafts of lumber floated on the rivers. The smell of wood was constantly in the air. The lumberjack was the archetypal Canadian figure. Canada's capital was put in the middle of a mill town—because, as Sir Edmund Head advised Queen Victoria, *"I believe that the least objectionable place is the city of Ottawa"*. Furthermore, the Governor General was to be permanently housed in a vast stone residence built for a timber baron, Sir Thomas McKay.

The industry physically marks the country to this day. Surrounded by the government towers of the national capital, a paper mill daily turns trees into products. In spring, the logs float down the Gatineau River into the Ottawa River within sight of Parliament.

And so is the country still marked by the ancient debate about how to become less "hewers of wood" and more something else. If the forest remains an economic mainstay, and Canadians—as we were told several times—are the *"best hewers of wood"* in the world, and there is nothing wrong with that, the quest to be something else remains. But what is that something else to be?

The debate encompasses an historic tension between resources and manufacturing. The former depend on access to world markets whereas the latter was built behind the tariff wall of the National Policy of 1879—and the consequences of that policy mark the country, and fuel a continuing debate, too, because it encouraged the development of a branch plant economy.

IF THE DEBATE IS ABOUT INDUSTRIAL STRUCTURE, IT IS ALSO ABOUT REGIONS. The effect of economic factors and policies has been to

... whole new industries are appearing which are not covered, or are inadequately covered, by rules established under different circumstances, at a different time.

Trade and Industrial Development

Employment in the service sector now outstrips both the resource and manufacturing industries combined.

concentrate manufacturing where it first developed on a large scale in Canada, in southern Ontario and Quebec, and to produce a continuing dependence on resource-based industries in the remaining provinces and in the North.

Nonetheless, the economy of Canada has been fundamentally transformed. The Second World War gave tremendous impetus to industrial development. The way it came about gave government a central role in that transformation.

If Canada's earlier development—from canal-building to the transcontinental railroad—had depended heavily on government involvement, the demands of the war economy had produced 28 new Crown corporations that were deeply involved in industrial production. Most of this industrial capacity was subsequently transferred to the private sector.

In the years since the war, the government role in industrial development has been particularly evident in dealing with regional disparities. A major tool has been the use of industrial subsidies and incentives to encourage industry to locate in the less-industrialized parts of the country.

Nevertheless, in the post-war period, Crown corporation assets grew steadily, particularly at the provincial level.

As a percentage of Gross National Product, Crown corporation assets rose, over the last 20 years, from 14.7 per cent to 23.9 per cent. At the federal level, however, assets of Crown corporations actually fell in the same period from 18.7 per cent of GNP to 15.1 per cent.

IF THE DEBATE OVER RESOURCES VERSUS MANUFACTURING REMAINS CRITICAL, TWO CHANGES IN ORIENTATION AND STRUCTURE MAY BE THE KEY TO THE FUTURE. First, manufacturing is becoming increasingly oriented to the export sector, in considerable measure because of the declining tariffs of other countries as well as Canada's. Second, the service sector—wholesale and retail trade, financial services, engineering, education, health services, public administration and the like—has become a more important part of the economy. Employment in the service sector now outstrips both the resource and manufacturing industries combined.

The challenge of industrial development, then, is of paramount importance. But it is becoming a challenge with a different shape and form.

Trade and Industrial Development: *The Choices*

For a country such as Canada, dependent on foreign markets and open to foreign competition, perhaps the most basic choice in terms of industrial development involves the choice as to Canada's future trade orientation. Selecting one orientation or another will determine what industrial approaches need to be emphasized and the extent of government involvement required to achieve the industrial development that is sought.

One alternative is for a more protected economy in which government is centrally involved in planning the economy. The opposite approach would involve an increasingly open economy, possibly including bilateral free trade arrangements, with less of a government role, and greater reliance on market forces to adjust the economy to changing conditions. The openness of the economy to external forces would necessarily limit the capacity of government to execute an industrial strategy as such, but would not eliminate the need for industrial development policies to ensure balanced growth throughout the country.

Choice 5: Trade orientation

Canada's external economic relations are dominated by a close relationship with the United States.

■ ONE OPTION IS THAT OF FREE TRADE OR SPECIAL TRADE ARRANGEMENTS WITH THE UNITED STATES, but possibly with other countries as well, such as Japan. Bilateral arrangements might be limited to key sectors, as is the case at present with the Canada-U.S. auto pact, and the Defense Production Sharing Agreement. Canada is one of the few industrialized countries without privileged access to a market of more than 100 million people. Given the uncertainty caused by the world-wide resort

to non-tariff barriers, this option could preserve, and possibly increase, our export potential.

Such an option requires careful analysis of the instruments necessary to manage these trade arrangements. Just as important, Canadians would have to assess the impact such arrangements might have on Canada's sovereignty, independence, and social system, the impact on each region, and, as well, whether air and other forms of Canada–U.S. transportation would enable each region to take the fullest advantage of new opportunities.

- Canada has a tradition of selective protection of certain industrial sectors such as textiles, footwear, clothing and furniture. IF CANADA IS GOING TO CONTINUE WITH SELECTIVE PROTECTION, SHOULD IT BE DONE BY GREATER RECOURSE TO NON-TARIFF BARRIERS? And should that approach be used to favor the creation of new industries?
- Canada has been an active participant in multilateral negotiations on trade liberalization since the GATT system was established in 1947. If Canada wants to continue developing markets on all fronts, it will have to consider its approach regarding the further freeing of trade under the GATT umbrella. In this context, the role of the newly industrialized countries and the emergence of new and aggressive competitors, in domestic and foreign markets, raises new problems. The need for continuing special arrangements with low-income developing countries, calling for "trade—not aid", also requires attention.
- GIVEN THE COMPETITION FOR MARKETS, WHAT, IF ANY, EXPORT PROMOTION AND IMPORT SUBSTITUTION POLICIES ARE REQUIRED? Should Canada be more aggressive in its export financing policies? Should we impose a code of conduct on foreign multinationals operating in Canada, with respect to their sourcing and product specialization decisions? Should our foreign policy and activities abroad be more subservient to the goal of export promotion? Has Canada's approach to preparing Canadians for careers in foreign trade been adequate? Should a special effort be made to develop the necessary skills and expertise? In particular, are there ways in which the diverse cultural and linguistic backgrounds of Canadians can be better employed in terms of developing international trade possibilities?
- The exchange rate for the Canadian dollar can affect our trade performance. SHOULD EXCHANGE RATE POLICY BE USED MORE DIRECTLY AS A MEANS OF PROMOTING EXPORT AND DEVELOPMENT OBJECTIVES?

Choice 6: Specialization

Another basic choice, involving both domestic and export production, is the degree of specialization of Canadian industries. There is evidence of strong market potential for specialized industries on a world scale.

Depending on Canada's trade orientation, this choice might involve a role for governments in picking winners and losers, one of the more contentious issues in public debates on industrial development.

Choice 7: Regional development

Trade and economic policy instruments will have to accommodate economic development in all regions. A fundamental tenet of the Canadian federation has been to spread economic and social opportunities among all regions. Does this continue to be a goal for the country? Which would achieve that goal, freer trade or a more protected economy? But, equally, has the objective of regional development been served by various internal impediments to mobility? In that regard, four questions should be raised:

- Will the search for regional equity, in terms of sharing employment and income, reduce productivity?
- Will the maximization of efficiency and international competitiveness reduce regional equity?
- Should governments increase their activities to create employment in areas with below-average per capita incomes and above-average unemployment rates?
- Is there a better mix of policies, serving both equity and efficiency, which would imply support for regional comparative advantages, while at the same time providing adjustment assistance to enable less-developed regions to play a more dynamic role?

Choice 8: Adjusting to change

Assuming that Canada will have to face continued adjustment over the coming years —whatever policy options it may choose—a basic choice remains concerning who will bear the cost of adjustment. Should the burden be on the individual, the employer, or the public purse?

WHAT ADJUSTMENT PROGRAMS AND POLICIES WILL SERVE TO FACILITATE, RATHER THAN PREVENT, CHANGES FROM TAKING PLACE?

Trade and Industrial Development

Choice 9: Foreign investment and ownership

More than 80 per cent of Canadian purchases from the United States were made by U.S.-controlled companies. The question of foreign ownership is therefore integrally related to our trade performance. This issue has been discussed extensively in Canada.

The inflow of foreign capital may bring with it new technologies, more jobs, and better products for Canadians but it may bring disadvantages as well, including a preference for importing technology rather than developing it in Canada, and a preference for trading with the parent company rather than competing for other markets. SHOULD THESE CAPITAL INFLOWS BE REGULATED? And, if so, what form should they take? Among the options are performance standards for all foreign-owned corporations over a certain size, whether generally or in designated economic sectors. To avoid the risk of violating international economic agreements, should such standards be established for Canadian corporations as well?

Recognizing that this may reduce some of the benefits of foreign investment, DO WE NEED NEW INSTRUMENTS OR POLICIES TO MAKE SURE THAT MULTINATIONAL ENTERPRISES CONTINUE TO RE-INVEST IN CANADA AS THEIR EQUIPMENT BECOMES OBSOLETE? Finally, especially in the event of free trade arrangements, how can Canadian subsidiaries of foreign corporations be encouraged to seek world product mandates from their parent corporations?

Choice 10: Competition policies

While the Combines Investigation Act, for many years, has allowed Canadian firms to cooperate in export markets, provided this did not reduce domestic competition, very little such cooperation takes place, because the law is not clear. Many companies fear that in cooperating with other companies for export sales they may inadvertently leave themselves open to prosecution for reducing domestic competition.

With freer trade, we might not have to choose between combining to gain export markets and world scale production on one hand, and discouraging such cooperation in the domestic market in order to maintain competition, on the other.

Traditional policy concerns, however, will continue to prevail in sectors which are not subject to the discipline of international competition. Beginning in 1976, the Combines Investigation Act was applied to firms providing services. A recent Supreme Court decision, however, has had the effect of virtually exempting professional societies from the provisions of the Act. THE QUESTION ARISES AS TO WHETHER THIS STATE OF AFFAIRS IS SATISFACTORY AND WHAT, IF ANYTHING, MIGHT BE DONE TO CHANGE IT.

Also beginning in 1976, the director of investigation has had the authority to appear before regulatory boards to present the case for competition. THE QUESTION REMAINS AS TO WHETHER THERE IS AN ALTERNATIVE INSTITUTIONAL ARRANGEMENT THAT WOULD PUT THE "CASE FOR COMPETITION" IN A MORE COMPELLING FASHION BEFORE FEDERAL AND PROVINCIAL, REGULATORY AND MARKETING BOARDS.

Another recent Supreme Court decision has effectively rendered Crown corporations immune from prosecution under the Combines Investigation Act. SHOULD CROWN CORPORATIONS ENJOY AN IMMUNITY WHICH MAY ALLOW THEM TO INTERFERE WITH COMPETITION? This question has been partially addressed in proposed legislation concerning federal Crown corporations. However, is competition, as we normally understand it, possible when one of the market participants has the public purse from which to draw?

The cases of professional societies, marketing and regulatory boards, and Crown Corporations, all involve the diminution of competition as, perhaps, an unintended consequence of public policy. Federal and provincial legislatures have the right to restrict competition. The question remains, however, as to WHETHER COMPETITION HAS BEEN DIMINISHED BEYOND WHAT WAS INTENDED and, if SO, WHETHER THERE IS SOME MECHANISM WHICH WOULD ENABLE US TO AVOID THIS EFFECT IN THE FUTURE.

Productivity: *The Challenges*

Productivity is both a central and an elusive challenge.

Difficult to measure, easy to misunderstand, high rates of productivity growth are the essence of real economic growth and the main route to increased levels of real income and living standards.

The route to sustained high levels of growth, however, lies through meeting other objectives. Principal among them:

- WORLD-CLASS TECHNOLOGY
- IMPROVED LABOR-MANAGEMENT RELATIONS
- ENTREPRENEURSHIP AND INDUSTRIAL INNOVATION

However, the factors affecting productivity are manifold and, apart from these three, include at least the following:

- The existing capital stock, its growth, and degree of success in allocating new capital to areas offering the highest return;
- Sound management decisions regarding investment and organization;
- Capacity utilization;
- The ability to take advantage of economies of scale through access to large trading areas;
- The skills, mobility and flexibility of the labor force, including management;
- The speed with which technological improvements are developed and adopted;
- The resource base, and the degree to which its long-run value is maximized through appropriate conservation and re-investment;
- Flexibility in both private and public decision-making institutions.

Whether because of these factors—or for other reasons—in the ten years immediately after the Second World War, Canada's productivity advanced at an annual rate of 3.5 per cent. In the next ten years, it proceeded at a more moderate 2.1 per cent a year. Between 1967 and 1973, it moved ahead at a rate of 2.5 per cent.

At this rate, one could look forward to a doubling of the living standard of Canadians in some thirty years.

It did not happen. A sharp break in productivity growth occurred in 1973–74. Precisely why still eludes analysis. But the sharp increases in energy prices undoubtedly had an impact, as increasing investment was pulled into higher-cost energy sources, higher prices raised costs in the energy-using industries, and slack appeared throughout the economy.

For the remainder of the decade, Canada had negligible productivity growth, and from 1979 to 1982, productivity declined.

In light of this performance, the three objectives set out above assume critical importance.

The Challenge: World-class technology

TO ACHIEVE TECHNOLOGICAL EXCELLENCE IN AREAS ESSENTIAL TO MAINTAINING CANADA'S COMPETITIVE POSITION IN WORLD AND DOMESTIC MARKETS, AND TO MINIMIZE THE ADVERSE CONSEQUENCES OF TECHNOLOGICAL CHANGE.

THE BACKGROUND

Technology is good or bad, master or servant, creator or destroyer—it depends on what it is doing for you and to you. Canadians, we found in our hearings, hold strong and conflicting views about technology. They anticipate that it will be a dominant force shaping Canada's future. They see the pace of technological change quickening. They recognize that the timely adoption of new processes is a vital aspect in improving productivity.

Whether it proves to be as dominant a force as anticipated remains to be seen. Whether change is occurring faster than in the past is a moot point.

We are nonetheless in a period of high unemployment and, in that context, technical advance has fueled fears of job displacement.

This is an ancient debate, perhaps as old as the wheel. Certainly one can see the lines of the debate in the words of the Roman emperor Vespasian when he rejected the design for a hoist, on the grounds that: *"I must feed my poor".*

It was there, too, in the early years of the industrial revolution, when the language was enriched with the word "luddite", after one Ned Ludd, who led workers in the destruction of machines and sabotage, which derives from the throwing of wooden shoes—sabots—into power looms. And the Depression gave us the movement and the word technocracy, a movement that decried the replacement of men with machines and a word that one can still find in faded paint on roadside boulders in parts of Canada.

The Second World War rather put a damper on technocracy. War also pushed science and technology to unimagined hori-

Canadians . . . hold strong and conflicting views about technology. They anticipate that it will be a dominant force shaping Canada's future.

Productivity

. . . it is "dangerous" to believe that technology moves easily from one region to another.

zons from the nuclear bomb and nuclear power, to wonder drugs and the jet plane, the rocket and the radar, and laid the basis for the post-war creation of industries whose outpourings we live with today.

The debate about technology was submerged in post-war growth, reappearing in a highly intensive public way during periods of economic difficulty. For example, the late 1950s and early 1960s, during the international recession of that period, were marked by an intense concern about automation. But the debate, if more focused in periods of high unemployment, has become ever-present in the workplace as new processes and new products are introduced.

Technology—simply for what now exists and is being diffused throughout the economy, from micro-processors, to automatic tellers, to robotics—is likely to be a decisive force for the future. And two critical questions are likely to remain at the centre of the debate: HOW CAN CANADA IMPROVE ITS TECHNOLOGICAL POSITION? How will the costs and benefits of technology be distributed?

The challenge of enhancing Canada's technological position touches on many of the central questions about Canada's economic future. These range from the capacity of Canadian science and research to develop new processes and products, through the capacity to draw technology from the world's pool of ideas, to the capacity to diffuse it quickly throughout Canadian industry.

The latter point bears on a continuing preoccupation of Canadians: regional disparities. The Economic Council of Canada, in its report on technology, trade and income growth, THE BOTTOM LINE, suggests that it is "dangerous" to believe that technology moves easily from one region to another. Its research suggests, for example, that from the time the computer was first adopted in Ontario in the early 1950s, it took five years to be adopted in the Prairie provinces, six years in the Atlantic, and eight years in British Columbia.

The challenge of managing technological change for human purposes touches on whole sets of other issues—on the vulnerability of certain people and groups to technological change, such as the least educated, older workers, women, those lacking work experience and the unskilled, on the social security system, on retraining methods and, particularly, on the nature of relations between employees and employers in the workplace.

The challenge, then, is double-edged; meeting it involves a recognition that technology can be much of what it is held to be, good for some and bad for others, a creator of jobs and a destroyer.

The Challenge: Improved labor-management relations

TO FOSTER A CLIMATE OF LABOR-MANAGEMENT RELATIONS CONDUCIVE BOTH TO INNOVATION, ADAPTATION AND SUSTAINED REAL GROWTH, AND TO AN EQUITABLE DISTRIBUTION OF WEALTH.

THE BACKGROUND

One of the distinguishing marks of this century has been the rise of working people as an organized economic, social and political force of central importance.

This is not just Canada's experience. It has been universal. Countries are routinely compared in terms of the quality of their work forces—education skills and adaptability on the one hand, the degree of conflict on the other—as a measure of economic strength or weakness.

Much attention has been focused on two aspects of this relationship: on its adversarial character and the broader consequences of conflict, and on the effects of labor-management agreements on overall economic performance. Inevitably, most attention has been focused on the period since the Depression, which opened a period of growth in the membership of unions that lasted until 1982, when recession cut into membership.

But the roots of labor-management conflict go much deeper, well back into the 19th century. Its effects on Canada have been far broader than simply through strikes and collective agreements. It has had a fundamental effect on the evolution of Canadian politics and social structure.

The Trades and Labour Congress was organized in 1886, and by 1902, it had 1,078 locals. Ten years later, some 800 more locals had been added. Quebec unions formed themselves into the Canadian and Catholic Confederation of Labour in 1922. The federal Department of Labour was established in 1900 in order to allow the federal government to prevent and settle labor disputes.

The Canadian labor movement was very much influenced by the international labor ferment that accompanied the harsh effects of industrial expansion in the late 19th century. In a period of high immigration, European immigrants brought diverse views. A major influence, however, was the unrest accompanying the evolution of the U.S. labor movement. The American influence was particularly strong in the Western provinces where the influence of the Industrial Workers of the World—the Wobblies—mixed with British and continental European ideas to give a unique character to Western unionism and, ultimately, to Canadian unionism.

If U.S. unionism ultimately took a different course—the bread-and-butter course of Samuel Gompers, with his famous dictum that U.S. labor would reward its friends and punish its enemies—the Canadian labor movement retained more of the protest character of the Wobblies and European unionism. It was that characteristic that gave Canadian unionism its greater emphasis on political action.

That was most evident in the years immediately after the First World War in a seminal event in Canadian history—the Winnipeg General Strike. Out of that came much of the impetus for the eventual founding of the Co-operative Commonwealth Foundation (CCF) which, ultimately, was to become the New Democratic Party, in alliance with the Canadian Labour Congress.

The Depression provided both the circumstances in which the CCF and other protest parties formed and provided the impetus for the union growth that was to follow. But it was the Second World War which provided the basis for the industrial union growth of the next twenty years until, in the mid-1960s, even faster growth commenced from a quite different source—the increased unionization of government employees.

The structure of the labor movement has proven a highly sensitive barometer marking the fundamental shifts in the structure of the Canadian economy.

The great employment growth areas of the last twenty years have been in the service industries—education, health, and public administration. They have also been the great growth areas in the union movement. The three largest unions in Canada now represent public employees.

The primary industries, construction, manufacturing and transportation, whose employees have been organized in international unions, have represented a declining percentage of the work force as employment in services and government has grown. Membership in international unions, while growing in terms of numbers until 1982, has represented a declining percentage of overall union membership. In 1920, when some 374,000 Canadians were union members, the international unions represented almost three quarters of unionized workers. By 1976, this figure was about 50 per cent. It is now just over 40 per cent of some 3.6 million union members in Canada, mainly because of unionization in public administration and the service industries.

If we found, in our hearings, a broad concern with the size of government, the primary focus of concern with regard to labor-management conflict was on the private sector.

Labor-management conflict is only one dimension and, indeed, less important in terms of time lost from work than either accidents or job-related illnesses. Thus, the challenge of labor-management relations is more wide-ranging and basic than the question of how to reduce the time lost because of strikes and lockouts.

Because of increased international competition, timely technological change, innovation and productivity improvements have become essential both to preserve existing jobs and provide the basis for increases in living standards. Relationships between employers and employees are fundamental in how well and how quickly adaptation to competition takes place.

We find it a dubious proposition that new technology can be introduced in a timely way over the active resistance of employees, or that productivity can be increased without the active support of employees and their unions. The challenge, as we have posed it, implies this active support.

The Challenge: Industrial innovation

TO IMPROVE MANAGEMENT AND FOSTER ENTREPRENEURIAL ACTIVITY THROUGHOUT THE CANADIAN ECONOMY, IN ORDER TO CREATE NEW EMPLOYMENT OPPORTUNITIES, RAISE REAL INCOMES, AND BROADEN THE RANGE OF CANADIAN GOODS AND SERVICES THAT ARE COMPETITIVE IN BOTH DOMESTIC AND EXPORT MARKETS.

THE BACKGROUND

Entrepreneurship is the mystery ingredient in creating new and successful ventures.

Traditionally, the entrepreneur has been seen as someone who scrapes together savings, mortgages the house, borrows some money from the family and even more from the bank, and sets up in the garage.

What makes entrepreneurship a mystery ingredient is that it cannot be quantified. The most successful entrepreneurs are economic pathfinders going where no one has gone before.

Increasingly, however, entrepreneurship is seen as involving more than small business. Rather, it is seen as a vital component in innovation, adaptation to change, and competitiveness, in large businesses as well.

For this reason, it has become a matter of serious study and, particularly in the United States, is rapidly being entrenched in the curricula of business and management schools. To a degree, the purpose in doing this is to ensure that more entrepreneurs survive, because they have had a chance to learn from the mistakes of others.

In larger measure, however, such study reflects the severe questioning of traditional management systems and practice that has developed because of new and highly successful competitors in world markets.

Relationships between employers and employees are fundamental in how well and how quickly adaptation to competition takes place.

Productivity

During our hearings considerable concern was expressed that this quality, entrepreneurship, is too often missing in Canadian business, particularly in larger firms. Its shortage has led to rigidities in terms of taking advantage of technical innovation to improve productivity, and in terms of motivating employees and achieving harmony in labor–management relations.

However, we also heard the view that entrepreneurship may often be missing, but not for the lack of entrepreneurial spirit among Canadians in general.

SO, IF ONE SIDE OF THE CHALLENGE IS TO EQUIP ENTREPRENEURS THROUGH HEIGHTENED KNOWLEDGE OF THE MISTAKES THAT CAN BE AVOIDED, ANOTHER IS TO CREATE THE CIRCUMSTANCES IN WHICH THIS ENTREPRENEURIAL SPIRIT CAN FLOURISH.

One key aspect in terms of creating the right circumstances for entrepreneurship, involves financing. That is part of a general concern about Canada's capacity to generate the capital required for future development, whether it be done by individuals, governments, small, medium or large firms, or consortia.

The financial system, like other economic sectors, is feeling the pressure of change. Technology has had a particularly powerful impact on financial institutions and increasingly has served to break down the barriers among types of institutions. This may put the system in danger of being dominated by a few large institutions, providing services on a comprehensive basis—an evolution that could work against the competition that is at the heart of maximizing the range of choices available to Canadians in terms of both modes of financing, and the institutions that provide it.

However, apart from the question of how Canada's financial system should evolve, there are broader questions. One is whether Canada should emphasize greater savings or increased consumption. The second relates to how the savings of Canadians that are accumulated through the financial system and pools of government-controlled capital—such as pension funds—as well as foreign borrowings, are to be allocated among all the uses to which they can be put.

In terms of that allocation, government policies—both taxing and spending—have had a fundamental influence on where capital has been concentrated. For example, since the Second World War, substantial amounts of capital have been directed toward housing and real estate development, including the infrastructure necessary to enable that development to take place.

As well, substantial capital spending has been deployed for resource development and for the construction of the transportation, transmission and social infrastructure required to sustain that development.

Now, new demands are arising. These include the demand for increased investment in research and development, as well as in the processes to produce and market new products and services, under conditions of more intense competition within Canada and abroad.

And they include the demand set out here, for increasing the flow of risk capital to foster the entrepreneurial activity necessary to broaden the range of Canadian goods and services, and to enhance the prospect of restoring productivity growth to a high rate.

Productivity: The Choices

The rate of productivity growth will determine whether the living standards of Canadians will rise over the long-term, for those in the work force, and for those who need social support.

The following choices involve three factors that are critical to improving productivity performance, although, as noted above, they are by no means the only factors.

Technology

Some of the major successes of Canadian industries in foreign markets have been the result of the development or adaptation of new technologies. This is especially so in the case of telecommunications, transportation and engineering. Less obviously, new technology has provided the productivity gains that have maintained the ability of older industries to adapt to new competition.

Choice 11: Development fueled by innovation

Future economic development, as in the past, will be based on innovation. The basic choices involve the question of the priority to be assigned to innovation and how it should be encouraged:

- A CONTINUATION OF CURRENT POLICIES AND PROGRAMS TO ENCOURAGE THE CREATION OR THE ADAPTATION OF TECHNOLOGY based on the view that current institutions, and particularly, private corporations, together with the already significant support for public and private research, will provide adequate technological innovation;
- A SPECIAL NATIONAL EFFORT TO INCREASE THE PACE OF TECHNOLOGICAL RESEARCH, DEVELOPMENT, ADAPTATION, DIFFUSION AND APPLICATION. This option would give a major and direct, but not necessarily operational, role to governments. This approach stems from the premise that Canada could do better, that the private sector alone cannot deliver the extra effort required, and that current government support is too narrowly focused.

Choice 12: The production of technology

In the fields of telecommunications or short take-off and landing aircraft, for example, specific Canadian needs brought about major technological breakthroughs. The exploitation of natural resources, often under very harsh climatic conditions, has led Canadian industries to develop certain unique technologies. Where should Canada concentrate its future technological efforts?

SHOULD WE CONCENTRATE ON THE SOFTWARE COMPONENT OF NEW TECHNOLOGIES, OR ON DEVELOPING AND PRODUCING HARDWARE?

SHOULD WE CONCENTRATE OUR EFFORTS ON BASIC OR APPLIED RESEARCH? SHOULD WE SEEK TO DEVELOP NEW TECHNOLOGIES TO BE MARKETED AT HOME AND ABROAD? Or should we concentrate on seeking to tap the pool of world technology for ideas that can be adapted to Canadian needs and developed in terms of export possibilities?

Finally, WHICH INSTITUTIONS ARE IN THE BEST POSITION TO FOSTER THE DEVELOPMENT AND ADAPTATION OF NEW TECHNOLOGIES? Is this best done by private industry responding to the needs of Canadian and world markets, and to competition for these markets? On the other hand, federal and provincial governments have invested large amounts in research facilities and provided generous fiscal incentives.

However, aside from this role, governments are important buyers of technology. One key area is defense. DOES CANADA GET THE MAXIMUM BENEFIT OUT OF ITS PRODUCTION-SHARING AGREEMENT WITH THE UNITED STATES, WITH REGARD TO THE DEVELOPMENT OF DEFENSE TECHNOLOGY? Does Canada adequately take account of the development possibilities through procurement of defense goods? Are there further possibilities in the development of space technology?

Choice 13: The diffusion of technology

Rapid technological change has been a source of labor–management difficulty.

At the same time, recent studies by the Economic Council of Canada suggest that those companies and countries that adopt new technologies before others derive the most benefit. Canada, the same studies suggest, has been slow to employ new and important technologies. As well, once adopted in one part of Canada, technologies are slow to be used in other parts.

To the extent that Canada is slower than other countries in utilizing technologies, it can lose its competitive position. To the extent that particular regions are slower to adopt technologies than others, these regions can fall behind.

HOW CAN CANADA ENSURE THAT IT IS AMONG THE FIRST COUNTRIES TO EMPLOY ESSENTIAL TECHNOLOGIES? How can technology be diffused more rapidly and evenly throughout Canada, once it has been adopted in one area of Canada? How can labor and management better prepare for technological changes and reduce the difficulties at the plant level in introducing technology? Is there a role for government? Does achieving faster adoption of technology turn on improving the operation of market forces? Or is this an area where governments, labor and management need to concentrate their efforts to achieve greater cooperation, in terms of ensuring a high degree of awareness on everyone's part as to the technologies being developed, and the steps required to ensure they can be adopted in the most beneficial way?

Choice 14: Centres of excellence

The quality and the relevance of our education and training programs are a necessary complement to technological progress. They are key elements in both the creation and the diffusion of new technologies.

SHOULD WE DEVELOP MORE CENTRES WHERE UNIVERSITIES, BUSINESS AND GOVERNMENTS CAN FOCUS ON THE DEVELOPMENT OF SPECIAL CANADIAN SKILLS AND PRODUCTS?

If this were the chosen approach, it could involve more cooperation between universities and business, and greater convergence between fundamental and applied research. It would also imply more cooperation between the federal and provincial governments, and greater convergence between national interests and regional priorities. Large financial commitments would be required by public and private sectors alike. Where would such centres be located?

Labor-Management Relations

In suggesting the five following choices, we start from the premise that labor should be accepted as a full participant in the evolution of our society and treated as a key contributor to economic and social progress. Inevitably there will be tensions—and necessary compromises—between policies for economic security and policies for increased economic efficiency. These trade-offs apply not only to the unionized segment of our labor force but to all managers and employees in the country.

Choice 15: Participation

Canadians will have to decide whether our system provides adequately for constructive participation of labor, both in the workplace and in the broader society.

AT THE SHOP LEVEL, WOULD THE PARTICIPATION OF ALL THE PEOPLE INVOLVED FACILITATE THE QUEST FOR TECHNOLOGICAL CHANGE AND INCREASED PRODUCTIVITY? More information—and thus, consultation and democratization at the plant level—might ease the tensions. Greater participation might also help in improving health and safety conditions in the workplace.

As for a broader participation by labor, what are the possibilities of tripartite—labor, business and government—consultations? Would labor's participation in national affairs best be done formally or on an informal, ongoing basis?

Choice 16: The right to organize

Since the Second World War, federal and provincial governments have provided employees with the right to union representation. The judicial interpretation of constitutional provisions contained in the Charter of Rights and Freedoms may confirm or qualify this right to organize collectively.

Labor laws, in every province and at the federal level, provided machinery for giving effect to those rights. However, we heard views that the weight of the law is tilted toward one side or the other, and should be rebalanced. For example, SHOULD THE RIGHT TO STRIKE BE LIMITED IN THE PUBLIC SECTOR? And, in the private sector, should union-busting be outlawed, or anti-scab provisions be legislated? Should strikes in essential services be banned and, if so, where is the line to be drawn between what is essential and what is not?

Choice 17: The size of bargaining units

The determination of wages and other working conditions is the most difficult aspect of labor-management relations and the one most likely to lead to work stoppages. This can be made more difficult by the presence of several unions in the same plant or industrial sector. WOULD THE LABOR-MANAGEMENT CLIMATE BE IMPROVED BY HAVING LARGER BARGAINING UNITS, POSSIBLY ENCOMPASSING WHOLE SECTORS? Or would it increase the likelihood of more damaging stoppages or wildcat strikes? If collective bargaining limits were to become more sectoral, one would have to envisage a significant reorganization of the way in which negotiations are conducted by business and labor. If this were a desirable approach, would it be better achieved through legislation or voluntary agreements?

Choice 18: Compensation arrangements

Canada's collective bargaining system—like many price-setting procedures—may not respond flexibly enough to changes in costs.

HOW CAN THE LABOR-MANAGEMENT RELATIONS SYSTEM BETTER DEAL WITH INFLATIONARY SHOCKS? Would some type of gains-sharing technique lead to increased productivity and generally to improved labor-management relations?

Choice 19: Government intervention

SHOULD GOVERNMENT INTERVENTION BE LIMITED TO SUCH SUPPORT ACTIVITIES AS PROVIDING LABOR MARKET INFORMATION? Or should there be legislative and special, temporary programs to encourage productivity gains and facilitate adjustments that might, in the absence of assistance, lead to labor-management difficulties? Are the necessary

programs in place to ensure that women—and particularly the heads of single-parent families—are not denied equal opportunities to participate in the work force?

Entrepreneurship and Industrial Innovation

As we were told in our hearings, one of the better forms of protection for Canadian consumers stems from competition between entrepreneurs.

This implies a need to foster risk-taking, facilitate entrepreneurship in terms of reducing the burden of regulation, and ensure that sufficient capital is available to undertake new ventures and enable those ventures to survive and grow.

Choice 20: The adequate supply of capital and its allocation

Compared to other countries, Canada's rate of capital formation and level of savings are reasonably high. Many Canadians believe that there will be sufficient capital over the long-term to meet the needs of the country as a whole. Others are less sanguine.

There is concern, however, with the cumulative effect of government deficits and the possibility that, in the competition for more savings, the private sector will face crowding out by government in the capital markets.

In the context of a possibly tighter supply of capital, the way capital is allocated through the financial system, and the purpose to which it is to be put, become important.

Choice 21: Effective competition in the financial system

Canadian financial institutions have been relatively successful at home and abroad. The regulatory separation of the functions of banking, trusteeship, brokerage and insurance has accommodated a considerable amount of financial innovation (including the growth of a large credit union movement) in the past.

There are, however, pressures to increase competition and innovation in the Canadian financial system. HOW, AND AT WHAT PACE, SHOULD WE OPEN UP OPPORTUNITIES FOR VARIOUS FINANCIAL INSTITUTIONS, BOTH FOREIGN AND DOMESTIC, TO OFFER SERVICES IN ADDITION TO THOSE WHICH THEY HAVE TRADITIONALLY OFFERED? Given the division of jurisdiction between the federal and provincial governments, how can we ensure that regulatory decisions treat institutions offering similar services equally?

Choice 22: The role of governments

Canadians seem concerned about the role governments are playing in our financial system. The impression exists that further scrutiny, of both the magnitude and the nature of the role now played by both federal and provincial governments in financial markets, is required.

ARE THE LARGE AMOUNTS OF SAVINGS, PREEMPTED EACH YEAR BY GOVERNMENTS, BEING PROPERLY INVESTED IN THE MOST ADVANTAGEOUS WAY? Are the existing government financial institutions useful complements to private sector financial institutions? Should the activities of the public sector be redirected, specialized to a greater degree or even restricted?

Should the bail-outs of companies and industries such as we have witnessed in recent years be continued in the future and, if so, on what terms and under what set of institutional arrangements?

Choice 23: Entrepreneurship and risk-taking

Canadians expressed considerable interest in the value of entrepreneurship and competitiveness.

SHOULD GOVERNMENTS FOSTER ENTREPRENEURSHIP THROUGH MORE FAVORABLE TAX TREATMENT OF CAPITAL GAINS AND VENTURE CAPITAL INVESTMENTS?

The availability of expertise and counselling services may facilitate the acquisition of adequate start-up capital. Procedures for obtaining capital, especially for starting up or expanding small and medium-size firms, might be simplified. Could access to financial resources in all provinces, and particularly remote areas in every province, be further improved?

Aside from increased competition in general, would sustained, and possibly more generous, incentives to innovation and research have a high ratio of benefit to cost in terms of encouraging Canadian entrepreneurs?

Education and Training: The Challenges

. . . a central and recurring theme in our hearings, was a concern that the quality of Canadian education is inadequate to the task of securing future economic well-being and social progress.

This set of challenges is at the heart of the more general challenge of preparing for the future and managing the changes it might bring.

These challenges can be set out in terms of the following objectives:

- HIGH QUALITY BASIC EDUCATION
- SYSTEMATIC LIFE-LONG LEARNING
- SKILLS TRAINING FOR SPECIFIC JOBS
- MORE EFFECTIVE RETRAINING

The first two objectives relate to the formal education system. The second pair relate more closely to the workplace and the need to better match skills to needs.

Together, they are fundamental to virtually every challenge we face, from providing a sufficient number of jobs, to improving productivity, and to achieving a greater measure of social progress.

And together, they formed a central and recurring theme in our hearings, a concern that the quality of Canadian education is inadequate to the task of securing future economic well-being and social progress.

The Commission regards provincial jurisdiction for education as fundamental to Canada's division of powers. As noted in "What we heard", a number of those who spoke to us set out the view that there should be a federal role in education. However, we believe that the jurisdiction for education should remain, as it has been since Confederation, with the provinces.

The Challenge: High quality basic education

TO IMPROVE THE ABILITY OF CANADIANS TO ADAPT TO ECONOMIC, SOCIAL AND OTHER CIRCUMSTANCES THROUGH HIGH QUALITY BASIC EDUCATION.

The Challenge: Systematic life-long learning

TO INCREASE THE CAPACITY FOR SYSTEMATIC RE-EDUCATION IN ORDER TO INCORPORATE NEW KNOWLEDGE INTO THE BASIC EDUCATION OF CANADIANS ON AN ONGOING BASIS.

THE BACKGROUND

Canada's education system is under severe questioning by Canadians.

In this, they share an international preoccupation with improving education; worldwide, schools and universities are under the glass.

A recent U.S. commission, for example, pronounced that nation to be *"at risk"* for its educational failings. European countries, Japan and the Soviet Union are subjecting their education systems to similar critical examination.

To a degree, the intensity of this concern is a function of turbulent times. It is also a function of the severity of the 1981–83 recession which included among its victims many who are, by prevailing standards, well educated. Those standards are thus in question.

But, in greater measure, it is a consequence of the broad sense that we are in a new age for which we are ill-prepared, an age in which knowledge and information will increasingly form the basis of increased wealth and well-being. As well, reduced productivity growth has heightened an awareness of the need to find better ways to do things in every area of economic activity in order to maintain Canada's growth prospects and competitive position. In these circumstances, THE EDUCATION SYSTEM—THE PRINCIPAL MEANS BY WHICH ALL SOCIETIES PREPARE FOR THE FUTURE—IS INEVITABLY UNDER QUESTION.

It is worth putting these concerns in a longer-term perspective. Canada's post-war education record is remarkable.

The rise in the general education level tells only part of the story. When the Second World War began, more than half of the population over 15 years of age—some 56.8 per cent—had less than a Grade 9 education. By 1981, only 21.9 per cent of Canadians had less than a Grade 9 education. Those with Grade 9 or better, but short of a university degree, had risen from 42.2 per cent to 70.1 per cent. One Canadian in a hundred had a university degree in 1941. Forty years later, one Canadian in 12, over 15 years of age, had a university degree—some 1.5 million men and women. Women accounted for an increasing proportion. Twenty years ago, women accounted for less than a quarter of undergraduate enrolments. Today nearly half of undergraduate students are women.

On the way, Canada's schools and universities accommodated returning veterans, the baby boom generation, the ferment of the 1960s and, in the 1970s, financial constraints coupled with a sudden and

dramatic increase in the demand for immersion language education.

To this has been added information technology. In the same period, the computer was transformed from a scientific tool in the best-financed laboratories to a means of giving a ten-year-old a step up in school. That situation, increasingly, has meant that students possess skills that teachers were never taught. To this was added the pervasive effect of television.

THE CHALLENGE BEFORE THE COUNTRY DOES NOT RELATE TO WHICH GOVERNMENT HAS RESPONSIBILITY FOR EDUCATION, BUT TO ENSURING THAT CANADIANS RECEIVE THE QUALITY EDUCATION THAT THE FUTURE REQUIRES AND THAT THEY CAN ADAPT TO THE CHANGES THE FUTURE MIGHT BRING.

The challenge rests in finding ways to ensure that Canadians can receive higher quality education within the existing framework of provincial responsibility for education.

The second educational challenge Canada faces, is a consequence of the rapid growth of knowledge which has been breaking down the traditional distinction between school age and working age.

The upgrading of basic education has become a prerequisite for acquiring the skills required by new technologies.

While there has been a considerable effort by local school systems, universities, community colleges and technical institutes, as well as private agencies, to meet this challenge, life-long learning is a responsibility that falls primarily to the individual.

There are formidable obstacles to meeting more broadly and systematically this developing need. Financing, political jurisdictions, company practices and personal circumstances—all form a network of hurdles.

The Challenge: Skills training

TO DEVELOP BETTER MEANS TO PROVIDE NEEDED SKILLS.

The Challenge: Retraining

TO PROVIDE TIMELY OPPORTUNITIES FOR RETRAINING IN ORDER TO ENABLE WORKING CANADIANS TO ADAPT TO CHANGES RESULTING FROM TECHNICAL INNOVATION AND COMPETITION.

■ THE BACKGROUND

These challenges join directly the frustratingly difficult issue of high unemployment and skilled labor shortages existing side by side.

It is frustrating both for those who need the skills and for those who need the jobs. Despite tremendous efforts to solve the problem, we have large numbers of people with skills that are not needed and an unmet need for skills in short supply.

The task of training traditionally fell to the private sector and its apprenticeship programs. In the 19th century, public support was limited to provincial support for these programs and for vocational classes.

In 1939, on the eve of the Second World War, Parliament approved the Youth Training Act. Training establishments were set up in 1941 for potential workers—needed as the country mobilized—under the Dominion-Provincial War Emergency Program. And a year later, the Vocational Training Co-ordination Act involved the federal government directly in vocational training through the education system. University courses were classified as "eligible" vocational training.

This "training program" continued for some two decades after the war, with the federal government directly funding veterans and—except in the case of Quebec—universities until 1967. At that time, university funding was put on a shared-cost basis and channeled through the provinces while the federal government put its training funding under a new umbrella, the Adult Occupational Training Act.

This provided subsidies to industries for on-the-job training and "purchased" training in basic, pre-employment and apprenticeship skills from provincial educational institutions. Some four million Canadians used this form of training, at a cost of some $6 billion, until the National Training Act was approved by the present Parliament.

Thus, since before the Second World War, training has been of central national concern in terms of economic development, whether for war or peace.

But there remain inadequacies in the industrial training system. One, is that the industrial training system does not provide enough skilled workers. This is partly the consequence of an earlier period when skilled workers—particularly in the manufacturing trades—were sought in other countries. Immigration was both faster and less costly.

A second, is that training in the highly-skilled trades follows the business cycle. In economic downturns, there are fewer openings for on-the-job training. As well, training is a high-cost item that is among the first to be reduced under financial pressure; fewer people begin training and the training of others is stopped in mid-passage. This leads to labor shortages in key areas—those that are growing quickly on the upturn of the economy and usually when jobs are required most.

If training has long been a central concern, worries about the adequacy of retrain-

... since before the Second World War, training has been of central national concern in terms of economic development, whether for war or peace.

ing systems is more recent. Timely retraining is at the centre of the task of better adjusting to technological and other changes.

Retraining is also of growing importance in light of the changing age structure of the work force. An increasing proportion of the work force is headed for the category of "older worker" as the baby boom generation marches across the 1980s and 1990s.

Older workers face particular difficulties in acquiring both new skills and new opportunities to use them. In part, this is the result of competition from younger and, most probably, better educated—if less experienced—job seekers. In part, it is the result of the heavy investment that training and retraining involve, and the desire to recover that investment over a time longer than an older worker may have before retirement.

The key to the challenge, however, is in the word "timely". That is, THE CHALLENGE IS TO PROVIDE RETRAINING BEFORE SKILLS ARE RENDERED OBSOLETE.

In itself, however, retraining is only part of the process of adjustment and adaptation to change. It is at the heart of the challenge but dependent on adequate labor market information, on support services, and on the climate of consultation and cooperation in the workplace itself.

Education and Training: The Choices

In a constantly changing world, education and training are taking on even greater importance for Canadians.

While manpower training is a joint responsibility of both levels of government in Canada, the Constitution gives the provinces full jurisdiction over education. The following choices are set out on the assumption that this jurisdiction will remain unchanged.

Choice 24: A national perspective on education

Canadians told us that they are generally concerned with the quality of educational services available to them and to their fellow citizens. They want institutions to meet existing and anticipated needs, mechanisms to determine anticipated changes, and a system flexible enough to meet the challenges of adjustment.

Many Canadians spoke to us of the need for a national perspective on our education system and goals. IS SUCH A NATIONAL PERSPECTIVE DESIRABLE OR NECESSARY? How is it to be developed in the context of existing provincial responsibility for education?

Discussions of the costs of education focused not only on the amount of public money devoted to education, but also on the way in which the funds are channeled through the system. Both federal and provincial governments contribute to the financing of education.

SHOULD GOVERNMENTS GRANT MORE MONEY TO THE STUDENTS THEMSELVES, RATHER THAN TO THEIR EDUCATIONAL INSTITUTIONS? Is the present level of contribution by the students themselves still appropriate?

Choice 25: Life-long learning

An important consideration for the future direction of educational development in Canada is the extent to which Canadians regard learning as a life-long endeavor. Resentment over educational obsolescence in the absence of opportunities for re-education may inhibit the process of adjustment and the development of Canadian society and the economy.

SHOULD THERE BE INCREASED ACCESS TO PAID LEAVE FOR RE-EDUCATION? If so, who is to pay? Do we have the necessary facilities?

What mechanisms, incentives and institutions need to be examined?

Choice 26: Upgrading skills

HOW MUCH SHOULD THE EFFORT TO UPGRADE SKILLS BE CONCENTRATED ON TRADITIONAL PUBLIC INSTITUTIONS? HOW MUCH SHOULD BE CONDUCTED THROUGH PRIVATE CORPORATIONS?

What are the possibilities of using new information technologies to augment formal retraining institutions and decentralize the retraining process?

How can the provision of retraining be made less vulnerable to cost-cutting during hard economic times?

TO WHAT EXTENT SHOULD WE CONTINUE TO RELY ON IMMIGRATION FOR NEEDED SKILLS? To what extent should resources for retraining be increased to ensure that unemployed Canadians can be prepared for available jobs?

We have already referred to the possibility of establishing a European-style levy-grant system, which could provide an incentive for companies to support ongoing training for their employees.

Choice 27: Responding to pressures for adjustment

Whatever defenses we may raise against it, international competition will impose major periodic restructuring on Canadian industry and on the labor force.

SHOULD PRIMARY RESPONSIBILITY FOR ADJUSTMENT REST WITH GOVERNMENT OR WITH THE INDIVIDUALS, FIRMS, INDUSTRIAL SECTORS OR REGIONS CONCERNED? How could improved cooperation between the private sector and educational institutions assist in this process of adjustment?

Choice 28: Technology in education

Technological progress will not only affect the workplace in the private sector, but it will also influence the future of our educational institutions. Technology offers the education system an opportunity to establish knowledge networks to make educational material available to all Canadians, wherever they live. HOW CAN THESE OPPORTUNITIES FOR LONG-DISTANCE LEARNING BE MAXIMIZED? Such networks would also make continuing education less expensive and more accessible, and enable Canadians to learn on their own time and at a pace consistent with the other demands on their time.

The other aspect of technology as it relates to education involves the most basic of questions. WHAT IS TO BE TAUGHT? Is there to be an increased emphasis on basic education—mathematics, science and reading—as well as on the newer technological literacy required? Or does technological change require an increased number of specialists?

Choice 29: Education and equality of opportunity

Education can also foster the enhancement of equal opportunities.

The education system is of central importance in changing basic attitudes toward groups that have suffered or are suffering from discrimination.

Educational institutions are also under pressure to provide special services for disadvantaged groups in society, such as the physically or mentally handicapped. These special services may require different financial arrangements on the part of governments, and different approaches within educational institutions.

The Commission heard repeatedly, for example, that women lost opportunities for a full choice of career possibilities, as much because of the attitudes expressed in career counselling in the education system, as because of discrimination in the workplace. In this sense, EDUCATIONAL INSTITUTIONS HAVE A KEY ROLE TO PLAY IN ENSURING THAT WOMEN HAVE ACCESS TO THE FULL RANGE OF VOCATIONAL OPPORTUNITIES.

Resources and the Environment: *The Challenges*

. . . resources provide, and can continue to provide, the very reason for thousands of Canadian towns and villages to exist.

This set of challenges revolves on the stuff of Canada's history and the shape of its future—our resources and our environment.

The challenges turn on the following broad objectives:

- BENEFIT FROM RESOURCES
- ENHANCED ENVIRONMENTAL QUALITY

The first involves nature's bounty, the second, its limits.

For much of our history, resources—the land, seas, forests and waterways—were managed as an endowment without limits. A spreading awareness of environmental consequences and constraints—on a global as much as a national scale—has called that style of management into question, and many other human habits as well.

Much turns, as we found in our hearings, on the interest at stake and how far one chooses to look ahead. Over-utilization can deplete the resource for tomorrow. Under-utilization can lose markets and diminish the capital available to optimally develop the resource.

The Challenge: Benefit from resources

TO MANAGE CANADA'S RESOURCES FOR MAXIMUM BENEFIT OVER TIME.

THE BACKGROUND

Since the arrival of Europeans in Canada, it has been the resource potential that has been put in the window to attract the world, its people and its money to Canada.

Samuel de Champlain carried back to France the "diamonds of Canada", which turned out not to be diamonds at all. That innocent bit of overselling had its reward in skepticism that "quelques arpents de neige" (a few acres of snow) was worth much and, at one point, we were offered in exchange for a Caribbean Island blessed with sugar cane.

But ultimately, commercial empires were built on the beaver pelt. The Russians came to the Pacific for the seal furs, Europeans to the Grand Banks for cod, the English for the tall masts that could be made from the trees of Atlantic Canada, immigrants from many lands for the Prairie land, the wealthy to hunt the buffalo, and, on the way, watch water dropping into the Niagara gorge, the Forty-Niners for the gold of the Cariboo, New England industrialists for the "pitoune" and the water power of the Saguenay-Lac-St-Jean area, and on it has gone. The few acres of snow are now a resource to be marketed to the skiers of the world.

Until fairly recently, in the long span of things, we managed our resources as a bounty without limits. Periodically, there have been those who pondered the limits of our resource endowment. A century ago, Sir John A. Macdonald, while watching the Eastern white pine forests pass log by log below his window on the Ottawa River, wondered how long the forests would last and how long they would take to replace, and allowed as how someone should look into it. A century later, the price of white pine in a lumber store tells a tale of the first Prime Minister's prescience.

SOMETIMES SOONER, SOMETIMES LATER, A SENSE OF LIMITS HAS ARRIVED FOR MOST OF OUR RESOURCES. The schools of Atlantic cod and Pacific salmon, once so abundant that a fisherman could "walk on their backs", now demand careful husbanding. Forests are scanned for the ravages of fire, disease and over-cutting. Oil and mineral reserves are counted for the years remaining. Acres of good farmland disappear to development or, sapped of their organic anchors, to the wind and water.

That is one side of the resource issue, the transition from a sense of infinite wealth to a sense of limits. Canada is not alone in that. Indeed, others have reached the limits or gone beyond them. Some countries must look to ways to turn back the deserts that have marched onto agricultural land once guarded by forests.

The other side of the issue is that resources provide, and can continue to provide, the very reason for thousands of Canadian towns and villages to exist. Some 300 towns in Canada depend on the presence of the forest industry in one form or another. The Prairie economy rests on the land and resources that lie beneath it, be they coal, oil, gas, sulphur, potash, uranium or other minerals. The fishery and the forests remain the mainstays of the Atlantic. Much of the North, in transition from the traditional economy, rests its prospects on energy and minerals.

More than that, the resource industries are a key market for equipment, services

and, increasingly, technology. They are a source in themselves of Canadian technological innovation and engineering expertise that is both world-class and an increasingly important commodity in world markets.

THE CHALLENGE, THEN, IS NOT SIMPLY TO MANAGE OUR RESOURCE ENDOWMENT IN A WAY THAT RECOGNIZES THAT THERE ARE LIMITS TO THAT ENDOWMENT, BUT TO MANAGE IT FOR THE OTHER BENEFITS IT PROVIDES, AND TO MAXIMIZE THOSE BENEFITS FOR CANADIANS. Those benefits are not all economic.

As in many things, however, Canada's task of reconciling conflicting interests around the issue of resources is complicated by political arrangements. Some resources are under federal authority, most are owned by the provinces and some are in a grey area—in conflict or divided in terms of one aspect or another of the resource's use. Particularly since the early 1970s; resources have been at the centre of major controversies—political, constitutional and economic. The price surges of the early and late 1970s for oil, food and other commodities set off fierce conflicts over the share of provincial and federal governments and the industries. These tensions have been compounded by the more ancient question of whether national objectives should be focused on exploiting that resource endowment through export or to foster Canadian manufacturing, both in terms of price and security of supply.

Finally, to these tensions have been added concerns about the continued position of Canadian resource industries in export markets in light of new competition from newly industrialized countries with higher grades of ore, a better climate for forest growth and cheaper labor costs.

The challenge, therefore, is central in many ways to Canada's future economic course and is compounded by the looming imperatives concerning environmental quality.

The Challenge: Enhanced environmental quality

TO PURSUE A PATTERN OF DEVELOPMENT IN HARMONY WITH ENHANCED ENVIRONMENTAL QUALITY.

■ THE BACKGROUND

Environmental concerns are as much focused on the effluvia of industrial society and the outward march of cities as on the specific difficulties raised by resource exploitation.

Indeed, environmental concerns increasingly transcend international boundaries; they represent not simply a Canadian challenge but a global one.

That environmental concerns transcend international boundaries is a function of both heightened awareness of the issues at stake and increasingly sophisticated communications, both public and private.

But the international dimension is not a new concern.

One of Canada's earliest treaties, the Boundary Waters Treaty of 1909 with the United States, established the International Joint Commission to examine the consequences of each country's water management on the other.

The findings under the Treaty have cut both ways. In the late 1920s, the U.S. complained of devastated farms and forests as a result of emissions drifting down the Columbia River valley from the smelter at Trail, B.C. The U.S. complaint was upheld. More recently, Canada's concerns about the Great Lakes were upheld.

The concern with the trans-border damage being done by acid rain is in that long tradition, as was a major concern of the late 1960s and early 1970s, the threat of oil pollution in the Arctic.

The international dimension is a critical aspect of the challenge involved in enhancing environmental quality.

But the national dimension is, if anything, as critical and more complex. The responsibility for environmental quality is as fragmented as the sources of environmental degradation are numerous. Jurisdiction is divided not only among governments but within them. One consequence is a proliferation of regulations and procedures, often contradictory and conflicting within government bureaucracies, aside from the difficulties between and among governments.

This has added to the burden of economic development and, unquestionably, added to the level of public frustration at government complication, confusion and delay. Nor is it clear that this administrative jungle has proven to be the best way to preserve or enhance environmental quality.

It seems essential that, apart from the federal, provincial and territorial governments, this search for better ways to pursue a pattern of development in harmony with the environment involves local, city and metropolitan authorities as well.

It is in urban Canada—and through the actions of urban governments—that some of the more difficult environmental issues are raised. Urban expansion continues to encroach on some of Canada's best agricultural land—in the Niagara Peninsula, the Montreal region and the Lower Mainland of British Columbia in particular. Urban waste—whether human or industrial—creates critical problems for the health, safety and quality of life of the majority of Canada's population.

The responsibility for environmental quality is as fragmented as the sources of environmental degradation are numerous.

Resources and the Environment: *The Choices*

In Canada, issues pertaining to natural resources, primary industries, and the environment are fraught with inter-jurisdictional and trans-boundary considerations.

The provinces, for the most part, own the resources within their boundaries. The federal government, on the other hand, is responsible for inter-provincial and international trade, a key factor in determining our pace of resource development.

Discrepancies between the short- and long-term objectives of resource exploitation also complicate resources issues.

The following six choices are directed to the challenge of deriving maximum benefit from resources over the long-term.

Choice 30: The primary sector

Future prospects for resource development vary for the same resource and vary among regions dealing in the same resource.

Canada's forest industry faces a problem of timber supply with developing competition from areas of the world where, because of climate, the timber stocks are replenished more quickly than in Canada. Mining faces high costs and difficult competition from developing countries. The fishery faces problems both in terms of stocks and prices. Good agricultural land is under development pressure and, where it is not, farmers are under pressure from costs.

In our hearings we were told that the resource industries need to be restored as an engine of growth, that future gains will be limited and that resources should be de-emphasized. What are the costs of the first, who is to finance it, and in what way? What are the implications of the second for resource-dependent provinces and the frontier areas? What are the social costs—in employment, in adjustment and in the stability of communities—of the third?

SHOULD THE PRIMARY SECTOR CONTINUE TO BE EMPHASIZED FOR ITS EXPORT EARNINGS? Or would the major long-term benefits lie in a gradual adjustment toward a concentration on Canadian markets and on upgrading? Should that choice be a deliberate one by governments or the result of adjustment to market forces?

Choice 31: Further processing

While prevailing resource markets have been discouraging, some Canadians argued for a shift in priorities to the encouragement of further processing in Canada and to the development and export of resource-related engineering and technology.

The encouragement of further processing raises a question as to pricing. SHOULD INDUSTRIES UPGRADING CANADIAN RESOURCES PAY A PRICE LOWER THAN THAT PREVAILING ON THE WORLD MARKET? Or should other means be used to encourage upgrading? Emphasizing the export of resource technology and engineering raises the question of the adequacy of research and development funding as well as export financing. What is the potential in terms of jobs and other benefits from the export of resource technology to potential competitors?

Choice 32: Self-sufficiency

Canadians are also concerned by the need to guarantee their own requirements for raw materials. Some argue that we should only export resources once domestic needs and necessary reserves are accounted for.

This approach would involve very difficult choices. WHICH RESOURCES ARE "STRATEGIC" AND WHICH ARE NOT? Which will be in short supply in future and which will not?

The question of pricing arises in terms of self-sufficiency as well. For resources in which we are self-sufficient, should Canadians pay world prices, or should they be insulated from world market conditions?

Choice 33: Exploitation or stewardship?

In such sectors as agriculture, forestry or fisheries, Canadians have a fundamental choice: HOW MUCH IMPORTANCE DO WE PLACE ON BENEFITS TO FUTURE GENERATIONS?

Conservationists have been critical of the management of forest resources, for example. The question was, and still is, do we cut on the basis of market demand or do we cut with an eye to the long-term future and invest accordingly in sustaining the resource?

Choice 34: Sharing the costs

Given that increased production and environmental protection are both valid goals, we have a fundamental choice to make regarding production-related pollution.

There have been examples where pollution control or abatement systems have produced jobs and new revenues. In other cases, the economy has had to sacrifice production—and current income and employment—in order to limit pollution. IF PRODUCTION IS EFFECTIVELY REDUCED BY POLLUTION CONTROLS, AT LEAST IN THE SHORT RUN, WHO SHOULD BEAR THE COST OF ADJUSTMENT? And, more generally, how do we recover the costs of pollution controls? Should the costs of pollution control fall on society as a whole, through public funding, to restore damaged areas? Or should the cost fall on those responsible for creating it and who may have benefited in the process? Related to these questions, should environmental damage be "licenced" for a fee or prevented by direct regulation and enforcement?

Similar questions arise with regard to water. Apart from the contentious issue of the possible export of water, how do we make the best use of Canada's water resources in terms of the abundance in some regions and potential shortages in others?

Choice 35: Sharing the revenues

In a federal system such as ours, sharing the benefits from resource exploitation is a doubly complex question. As in any other country, there is a balance to be struck between rents going to the private sector and revenues collected by governments. In Canada, the sharing of revenues also has to be settled between two levels of government, with the provinces, for the most part, owning the resource and having responsibility for managing the pace of development. The choices here run the full gamut of possible institutional and legal changes.

HOW CAN THE RESOURCE SECTOR, GIVEN THESE DIFFICULTIES, BE PROVIDED WITH THE STABILITY NEEDED FOR DEVELOPMENT INVOLVING LONG LEAD-TIMES, HIGH RISKS, OR BOTH? Substantial uncertainty as to world market conditions, future taxes, royalties, prices, supply measures and regulations may prevent major developments from taking place.

Social Support: The Challenge

... we found a vigorous debate as to the relationship between economic and social purposes. Must priority be given to one or the other?

Like every modern industrial state, Canada has assumed in the last half century the Biblical role of "brother's keeper".

Many factors led to that role for governments. Principal among them were the Depression and the Second World War. The first, with its misery, involved the destruction of the long-prevailing social order in many countries. The second, in its violence and cruelty, was in part a consequence of that breakdown. But industrialization and urbanization had long before begun to erode self-sufficiency and create the vacuum the welfare state was to fill.

Other factors allowed that role to develop. One was the avoidance of further global war. The other was the long period of economic growth that, with pauses, continued until the 1970s. In circumstances of peace and growing wealth, the modern welfare state grew into a strapping, vigorous body of social progress. Expensive, too. That, and the effects it has had on keeper and kept, were a major concern in our hearings.

Few participants at our hearings questioned the importance of maintaining the essential structure of social security that is provided to Canadians. But, from different directions, the questions—how much can be done? how is it to be done?—carved at the foundations of consensus.

The Challenge: A new social consensus

TO ESTABLISH A NEW CONSENSUS ON THE ROLE AND PURPOSES OF POLICIES AND SPENDING FOR SOCIAL SECURITY, AND THE BALANCE TO BE DRAWN BETWEEN ECONOMIC EFFICIENCY AND SOCIAL EQUITY.

THE BACKGROUND

In our hearings, as was noted previously, we found a vigorous debate as to the relationship between economic and social purposes. Must priority be given to one or the other? Or, are the purposes the same in the end?

It is worthwhile to recall that the foundations of Canada's post-war social system were constructed on the basis that social security and economic goals were complementary. The White Paper on Employment and Income, discussed earlier, set out an ambitious social program on the basis that: *"In addition to their great direct results in human security and welfare, such measures will have important supplementary effects in stabilizing and enlarging consumption expenditures and the employment which is derived from them."*

However, the beginnings of Canada's contemporary social security system—the start of the shift away from a system based on private welfare to one based on public welfare instead—go back to before the Second World War and the Depression.

In 1927, government pensions were provided for those over 70 years of age on the basis of a means test. The costs were first shared among federal and provincial governments on a fifty-fifty basis but the federal share rose to 75 per cent in 1931.

The one initial exception to this pension system was Quebec. When the province entered the program in 1936, pensions had become national in scope.

By the war's end, there were more ambitious matters on the agenda of the federal government, including a system of public health insurance to augment private plans and ensure universal access to health care, the end to means testing for pensioners over 70 years of age, along with a contributory pension plan and veterans' and dependents' pensions.

The resemblance of what was envisaged to what eventually developed was slight. The agenda of the post-war system was essentially there, with two important exceptions—education and training, and social assistance. But the federal government had in mind the financing of these programs through direct payments, with conditional grants to the provinces kept to a minimum.

In the event, conditional grants became the essence of post-war federal-provincial mechanisms for financing health and education. But they were not only a mechanism for funding. They were also a point of continuing friction among governments.

By the opening of the 1970s, all of the essential elements of the structure were in place.

The federal government, in 1947, had begun grants-in-aid for public health and hospital construction. Ten years later, these were extended, through the Hospital Insurance and Diagnostic Services Act of 1957, and transformed into a shared-cost program. In another decade, following the lead of Saskatchewan, and a Royal Commission on medical care, this was extended to medical care on a fifty-fifty cost-sharing basis. By 1971, all the provinces were in the medicare program.

Similarly, the Canada Pension Plan was in place in nine of ten provinces—along with Quebec's parallel program—in 1966; the Guaranteed Income Supplement was established in 1967, and the qualifying age for Old Age Security payments was reduced to 65 by 1970.

Other assistance programs—for the disabled, the needy, the chronic unemployed—were consolidated in the Canada Assistance Plan in 1966, with the same conditional grant structure.

And in 1967, the federal government's various programs of assistance to post-secondary education—which had begun with bursaries to veterans and grants to universities—were also put on a shared-cost basis through provincial governments.

The final element of this surge of social activism was the enrichment of the Unemployment Insurance System in 1971. There were other ambitions, notably for a Guaranteed Annual Income.

But by 1970, concern about inflation and the costs of the system were beginning to rise. By the mid-1970s, Canada had entered the age of governmental restraint.

Increasingly, the concerns of governments turned to doing more with what was in place and to managing the frictions that had developed over amounts of funding, conditions of funding and the concerns for accountability that were webbed into the broader concerns about national unity and the future evolution of the federation.

Increasingly, too, social concerns turned from the questions of equal access to government services to the claims of particular groups that saw themselves as being left behind in the growth and ferment of the earlier post-war period.

The claims of women to equal treatment were, and continue to be, particularly important, and those claims were asserted not simply in terms of funding, but in terms of affirmative action—not simply in terms of opportunity but in terms of results. Equally, Canada's aboriginal peoples found a restored sense of self-awareness that has been reflected in affirmative action and in demands for self-government.

In our hearings, we found a consistent concern with the unintended side effects of Canada's transformed social security system: the growth of government, the pervasiveness of bureaucracy and the state of dependence created by many of the programs. Thus, we found the social security system under attack, not only for how much it costs but as well, for those defending the expenditure, for what it does to recipients and intended beneficiaries.

The claims of women to equal treatment were... asserted not simply in terms of funding, but in terms of affirmative action—not simply in terms of opportunity but in terms of results.

Social Support: *The Choices*

This challenge addresses the obligation of governments to respond to the needs of its citizens. It may translate into economic security for those who have been left behind by the system or into self-achievement for those discriminated against by our society.

A number of demands are made on the welfare state:

- for sustaining income maintenance programs,
- for new social services,
- for temporary assistance, and
- for dealing with world poverty.

governments for these programs in 1980, were close to ten per cent of the Gross National Product.

In light of these considerations, a more comprehensive program—such as a guaranteed annual income through direct transfers or a negative income tax scheme—might be fairer, more easily administered, encourage self-reliance, and better accommodate new needs. WHICH PROGRAMS WOULD SUCH A SYSTEM REPLACE? Would it reduce the costs of administration of social support programs?

Related to this choice is the question of universality as an issue of financing.

Choice 36: Maintaining adequate incomes

In Canada, we have a series of targeted programs, especially for persons over 65, for families, and for those temporarily or permanently out of work. Expenditures by

Choice 37: Encouraging self-reliance

Social programs, while an important means for redistributing income, can also expand opportunities in the economy.

The present system does not always encourage people to be self-reliant. In many

cases, it imposes real penalties on people trying to improve their financial situation by working. Recipients of welfare see the money they earn deducted from support payments and they can, after deductions, be financially worse off as a result of working. This represents a disincentive to work for those who cannot raise their personal income well above the minimum level guaranteed by the state.

Programs for the recently displaced—those victims of job loss due to technological or trade changes, heads of single-parent households, and others—can help the recipients to regain their financial and social independence. But such people may find it difficult to qualify for support programs that may not provide for the circumstances in which they find themselves.

Beyond the economic arguments raised for or against reform to encourage self-reliance, one must also take into account such factors as human dignity and the willingness of every citizen to contribute to the creation of national wealth.

Choice 38: Improving the delivery of services

Governments have the primary responsibility for delivering social services.

On one hand, government delivery of services can provide equal treatment, access, and coordination, and can limit duplication and overlapping while ensuring accountability for public funds. This is at the cost of sensitivity to the particular circumstances in which people find themselves, governmental intrusion into people's lives, and dependence on the administrative discretion of the officials responsible for program delivery.

On the other hand, voluntary organizations foster greater community responsibility, increase the likelihood of local and community funding and provide more humane and personal delivery of services. In that sense, voluntary organizations represent a necessary adjunct to government agencies. At present, they provide very specialized services to needy people. They have shown themselves able to identify and respond more quickly to new issues such as child abuse, battered women and illiteracy.

The choice here is whether to put increased emphasis on the delivery of services through greater use of voluntary organizations, or to concentrate on improving the delivery of government services. IF THERE IS TO BE A GREATER RELIANCE ON THE VOLUNTARY SECTOR, HOW CAN EQUAL TREATMENT AND ACCESS BE PROVIDED, and how can there be an adequate accounting of expenditures?

Choice 39: Fiscal limits

Large amounts of money have been spent to improve the well-being of Canadians. Expenditures by all governments in Canada in the fields of health, social welfare and education increased from 12.4 per cent to 20.9 per cent of our Gross Domestic Product (GDP), in the period from 1960 to 1981.

If new demands are to be met, should our social expenditures be further increased as a percentage of GDP or should funds be redirected to higher-priority programs?

Choice 40: International responsibility

Canada has played an important role in assisting the less developed countries and the poor and starving of those countries. Any discussion on equity should be situated in the broader context of international responsibility and humanity. It also bears as directly on our international economic situation as it does on our internal debate.

The choices parallel those involving the assistance that Canadians provide to each other. SHOULD IT BE DIRECTED TO PROVIDING FOR THE NEEDS OF THE POOR IN THIRD WORLD COUNTRIES, OR SHOULD IT BE DIRECTED TO INCREASING THEIR ABILITY TO STAND ON THEIR OWN? And if it is directed to the latter, are we prepared to buy the goods they produce which may be in competition with our own?

Choice 41: Creating more equal opportunity

Several other choices of a specific nature can be contemplated in terms of equality of opportunity. Some flow from the choices set out above. For example, SHOULD OUR SOCIETY HAVE A MANDATORY RETIREMENT AGE? Or is mandatory retirement a form of discrimination against part of the Canadian population that will grow in size and significance in the years ahead? HOW DO WE RELATE SUCH ISSUES AS DAY-CARE AND ACCESS TO EDUCATION AND TRAINING PROGRAMS TO THE CHALLENGE OF FULL EMPLOYMENT AND OF ACHIEVING HIGHER RATES OF PRODUCTIVITY? How can education assist in creating attitudes that will result in more equal treatment for groups that have been subject to discrimination, particularly in terms of opportunities for rewarding work? To what extent should affirmative action programs be used and on what basis, mandatory or voluntary?

Intergovernmental relations and the economic union: *The Challenges*

If Canadians—as we found them to be—are concerned about the public debt, relations between French and English, East and West, Canada and the U.S., and how to secure the full benefits of a national market for Canadians, so they were at Confederation.

The particular form that Canada took—with both a federal and a parliamentary system—resulted in another constant, a concern about relations among governments. The 1880s, for example, when a party espousing separatism was elected as the government of Nova Scotia, were a period when Canada was likened to a "restless, ill-assorted six-horse team".

Canada's objectives, therefore, remain a constant, too:

- MORE HARMONIOUS RELATIONS AMONG GOVERNMENTS
- A STRONGER ECONOMIC UNION

Economic difficulty has imparted a sense of urgency to achieving both. A fundamentally transformed society has made the task more complex. Now the search for solutions involves not only the federal government and more provinces—and territories aspiring to become provinces—but the rise of local government as a factor of great weight.

For all this, it is salutory to note that, somehow, Canada has managed to get around a century's hairpin turns without falling off the edge.

By a measure that relatively few countries met during that century, Canada managed to stay on the road with the same wagon and the same horses.

But survival is not the only measure of success. Along the road, one of the smaller populations in one of the larger territories managed to become one of the wealthiest on earth.

The constant remains, however. We found Canadians intensely concerned with improving relations among governments. The reason, we found, is not simply economic well-being. But that is a good part of it. We found a sense that Canada has been bogging down—unnecessarily—on the soft economic shoulders of a road that looks to be more difficult ahead.

The Challenge: More harmonious relations among governments

■ THE BACKGROUND

Let us begin with the Depression, another period of economic difficulty during which there were less-than-harmonious relations among governments.

The Depression struck Canada with special force and uneven impact. But the hardest hit were the Prairie provinces. The combination of depression, drought, dust and finally rust, drove the wheat economy to its knees.

By 1936, when other provinces had inched back to three quarters—or better—of pre-Depression levels, Alberta and Saskatchewan per capita income remained below half of those levels. Equipment and farmhouses abandoned to the Dirty Thirties still dotted the Prairies in the 1950s. And the political landscape remains indelibly marked with the political movements and parties formed in that dusty crucible.

If these two provinces had the worst of a bad decade, all provinces had a similar problem of greater or lesser order. Constitutionally, the provinces had to bear the burden of the relief of the unemployed. As that burden mounted and revenues fell, several were pushed to the edge of insolvency. Newfoundland, yet to become a province, was pushed over the edge.

As all provinces sought revenue, the tax system was reduced to chaos. Efforts to deal with the Depression's misery from the federal level, within existing constitutional arrangements, failed. The Judicial Committee of the Privy Council struck down much of Prime Minister R.B. Bennett's New Deal: unemployment insurance, minimum wages, hours of work and days-of-rest legislation.

The coming of war utterly transformed the circumstances. A single personal and corporate tax and succession duty system was created, with the federal government collecting all revenues. In 1940, unemployment insurance became a federal responsibility. The economy came under strong federal leadership for the duration of the war.

We found a sense that Canada has been bogging down —unnecessarily—on the soft economic shoulders of a road that looks to be more difficult ahead.

Intergovernmental relations and the economic union

5

58

. . . there was not a final accommodation and resolution of these issues. The central issue to be resolved involves the accommodation of Quebec to a constitutional consensus.

The federal government emerged from the war in a commanding position. It collected 72 per cent of the tax revenue and it made 72 per cent of all expenditures in 1946. Provincial governments, which in the late 1930s had spent more than the federal government, accounted for 15 per cent in 1946, and the local level for 13 per cent.

Much of the history of the time since, can be summed up in the shift of revenues and expenditures. By 1982, the federal government collected 44 per cent of revenues and, after transfers to the other governments, its expenditures were 42 per cent of the total. The provincial share of revenues was 40 per cent, expenditures 37 per cent. The local share of revenue was 11 per cent and expenditures 19 per cent.

Transfers between governments tell a tale in themselves. Limited in their use at war's end, they have become a central instrument of national governance. In 1982, federal transfers to other governments totaled some $16 billion. The local level received more than $14 billion from other governments.

This fundamentally altered pattern reflects the striking changes that occurred in Canada's priorities over that period and in financial relations between governments, not simply federal and provincial, but local as well.

It poses one of the critical challenges, too, in managing the economy, for taxing and spending are important means of influencing the economy. More of the taxing and spending that can shape the economy rests now with the ten provinces and the cities and towns of Canada than with the federal government. That points toward the need for a greater coordination of economic actions at all three levels of government.

But the evolution of federalism in the post-war years cannot be described through numbers alone.

In the 1950s, the government of John Diefenbaker had pushed the issue of Canadians' democratic rights to the centre of the national agenda with the passage of the Bill of Rights.

And, by the 1960s, language questions had once again assumed a major importance. The Quebec Quiet Revolution freed long pent-up social forces and a succession of Quebec governments articulated new objectives. This ultimately was to lead to the election of the Parti Québécois in 1976, and to the Quebec Referendum of 1980. On the way, the demands of other provinces lengthened the agenda until by the early 1970s, the whole Constitution was "up for grabs". This agenda was burdened further when the oil shock of 1973–74 posed in dramatic terms, the issue of where the line between provincial and federal powers lay in terms of price, supply, taxation and a host of other issues related to resources.

Out of this crush of issues, a central debate of Canadian history reasserted itself. Was Canada a compact of the provinces? Or was it something more, a federal system in which the national interest was ultimately defined, where there was a conflict as to how it should be defined, by Parliament?

Interwoven in this debate were two quite distinct and equally historic views as to relations between English and French. Was Canada to be a country in which French- and English-speaking Canadians enjoyed equal rights in all of Canada? Or was it a country in which the rights of the two language groups would be defined by where they lived, with francophones protected in Quebec and anglophones elsewhere? Was the Canadian government or the Quebec government the "national" government of French Canadians? Added to this were the more strongly asserted claims of other Canadians, whose origins were neither English nor French—a growing number of people of other ethnic backgrounds as well as Canada's aboriginal peoples.

Indeed, some representatives of aboriginal peoples have proposed self-government on the basis of cultural rather than geographic boundaries.

There was the debate about where particular constitutional powers should be, with the provinces or with the federal government. This debate, initially over the division of powers, increasingly spilled over into the question of whether provincial governments should be represented directly in national institutions.

These were the debates that tangled one with the other in the path leading to the constitutional crisis of 1980–81. If there was a constitutional settlement, however, there was not a final accommodation and resolution of these issues.

The central issue to be resolved involves the accommodation of Quebec to a constitutional consensus.

What would that involve? If Quebec is to be the major focus of the French language and culture in Canada, is this best done through changes to the amending formula or the division of powers, through measures to secure Canada's dual character in national institutions, or by other means?

Finally, to all these issues has been added a rising concern over the state of the economic union.

The Challenge: A stronger economic union

TO STRENGTHEN CANADA'S ECONOMIC UNION AS A BASIS FOR INCREASING ECONOMIC OPPORTUNITIES THROUGHOUT CANADA AND FOR SECURING THE DOMESTIC BASIS FOR INTERNATIONAL COMPETITIVENESS.

THE BACKGROUND

In the beginning, Canada was mainly barriers. Those barriers were distance, geography and ignorance—impenetrable forests, unpassable rapids, uncharted Prairies, swamps, mountains, tundra and ice-pack.

Confederation was at its core a commitment—it has often been said a quite irrational one—to break through those barriers and construct an East-West transcontinental economy on a continent that worked much better going North-South.

The task of building an East-West economic union involved, first and foremost, overcoming those barriers of geography. It also involved erecting an artificial barrier to the North-South pull of the continent. The transcontinental railway was the principal means for achieving the first, and the protective tariff, for achieving the second.

In the years since the Second World War, however, as the physical barriers between Canadians were overcome—and distance was bridged by new forms of transportation and communication, from the Trans-Canada Highway to satellite signals—so were the artificial barriers guarding the East-West economic union from the ancient North-South pull systematically reduced, a process that continues.

Overcoming the barriers created by geography remains a critical problem in various parts of the country—transportation for the minerals of the North is the key to development there, as transportation is critical to the Atlantic region, particularly the island provinces, for Quebec's hinterland, the coastal areas of British Columbia and the northern parts of many provinces.

But as the natural barriers to drawing the regional economies of Canada into a stronger East-West economic union have been overcome, the artificial barriers have become increasingly important.

Some were always there, the product of simple human nature. Neighbors prefer to trade with neighbors.

But the impediments to freer trade among Canadians have proven to be of infinite variety. Some are governmental, federal and provincial, while others are the result of private arrangements. They include regulations, procurement preferences, Crown agencies and corporations.

In sum, they impede the mobility of labor, capital, goods and services with the result that there are lower incomes and higher costs than might exist in a market more open to Canadians.

Yet, even in this area, we found no strong view that the degree of integration of the Canadian economy should be such that all barriers and all variations among Canadians be eliminated. We found a clear understanding that one of the advantages of Canada is that it provides the opportunity for doing things in diverse ways in different places and that this is of great benefit in itself.

We did find strong objection to the idea, however, that regional diversity should be pursued through discrimination against other Canadians. And we found strong support for the idea of reducing the impediments to the free movement of Canadians and their produce throughout the country.

The challenge, however, involves how that might be achieved and sustained on an ongoing basis.

In that regard, Canada's Constitution is seriously deficient. It does not embody, for example, a number of principles that form the basis of contemporary international agreements—particularly the principle of non-discrimination.

Much federal-provincial negotiation involved precisely this issue in the summer of 1980, prior to the federal government's decision to proceed with the effort to patriate the Constitution through a parliamentary resolution rather than by intergovernmental agreement.

The federal government sought to entrench economic mobility rights for labor, capital, goods and services in the Constitution. In the eventual constitutional accord, the mobility of labor was included, but not the others. Even labor mobility was qualified, where unemployment rates in a province were higher than the average.

It is clear, from this 1980-81 experience, that constitutional entrenchment of stronger protection of the economic union would be a difficult route to follow.

Aside from these constitutional deficiencies, institutional arrangements for resolving questions related to barriers between provinces or between regions are inadequate as well.

Again, Canada lacks the institutions to achieve what international institutions have been established to do between countries, notably the General Agreement on Tariffs and Trade.

... the impediments to freer trade among Canadians have proven to be of infinite variety. Some are governmental, federal and provincial, while others are the result of private arrangements.

Intergovernmental relations and the economic union: *The Choices*

In recent years, the institutions of federalism have come under severe criticism for not adequately meeting four fundamental challenges of Canadian federalism:

- to reflect faithfully the various constituencies;
- to build consensus, to manage conflict, to reconcile and transcend differences;
- to foster values such as participation, accountability and openness; and
- to achieve efficiency and effectiveness.

Canadians have extensively debated rival conceptions of community. Federal-provincial relations have been as much a source of conflict as of compromise. And there have been a host of complaints about the costs of federal-provincial disagreements, overlapping jurisdictions and barriers to the Canadian common market.

We have divided the choices relevant to intergovernmental relations and the economic union into three categories:

- an agenda for constitutional change;
- a strengthened economic union; and
- a renewed intergovernmental network.

Our mandate requires that we suggest ways to improve relations between governments.

An Agenda for Change

The question of the division of power was central to the constitutional agenda of the 1960s, 1970s and early 1980s. In the end, the effort devoted to this question was not reflected in the settlement reached by the federal government and the provinces, with the exception of Quebec. The questions that were central then remain central now. WHAT IS THE MOST APPROPRIATE DIVISION OF POWERS TO THE CIRCUMSTANCES AND NEEDS THE CANADIAN FEDERATION IS LIKELY TO FACE? And how should governments go about matching the configuration of constitutional powers to those circumstances and needs?

Choice 42: Approaches to change

Canada now has a formula for amending the Constitution within Canada. It is yet to be used to amend the Constitution, although work has been done in one area of considerable importance—a definition of the rights of aboriginal peoples. As well, the question of property rights has been raised as a possible area of amendment.

HOW SHOULD THE FORMULA BE USED WITH REGARD TO THE DIVISION OF POWERS?

Should it be used on a case-by-case basis, when specific needs arise, as to the level of government having jurisdiction in an area of concern?

SHOULD THE UNFINISHED AGENDA OF THE 1960s, 1970s AND EARLY 1980s BE REVIVED AND FINISHED ON A BASIS ACCEPTABLE TO ALL GOVERNMENTS?

If not, how should a new agenda be established? Should it be done by the devices employed in the period prior to the constitutional accord of 1981, that is, a succession of negotiations involving officials from the various governments, ministers and finally First Ministers?

Or should it be done on a more systematic basis, for example through the creation of a permanent or semi-permanent intergovernmental council at the ministerial level which could examine the provisions of the Constitution and, when questions were ripe for settlement, recommend changes?

Finally, SHOULD THERE BE EXAMINATION OF CHANGES TO THE CONSTITUTION THAT WOULD ALLOW GOVERNMENTS TO PERFORM THEIR ROLES THROUGH MEANS THAT STOP SHORT OF PERMANENT CONSTITUTIONAL CHANGE—for example, through the temporary delegation of powers? Without these changes are there better ways to harmonize government activities related to the economy?

Choice 43: The role of local governments

Local governments play a vital role in the lives of Canadians. Moreover, it is often at the local level that effective participation on the part of citizens in the management of their affairs takes place.

Hence, SHOULD MUNICIPAL INSTITUTIONS PLAY A GREATER FORMAL ROLE IN THE GOVERNING OF THE COUNTRY? Four possibilities might be explored here:

- Some municipalities asked the Commission to look at the possibility of giving local governments constitutional status and formally-assigned powers.
- Whatever status they are provided with by the Constitution, municipalities asked for an assessment of their financial requirements and of ways needed to secure the sources of their revenues.
- Some municipalities want to deal directly with the federal government in certain fields while others suggested that the government delegate the exercise of certain powers to local governments.
- Lastly, in light of the increasing role played by cities, there were suggestions that municipalities be involved in setting economic and other goals for the country, including involvement in intergovernmental discussions now confined to federal and provincial representatives.

Choice 44: The future of the North

The North has always had a central place in Canada's view of its future. Northerners have developed a distinct view of their future in Canada, reflecting the unique circumstances, needs and culture of the North itself.

They seek to establish the Northern Territories as equal provinces within Confederation. If that is to take place, when should it take place? SHOULD PROVINCIAL STATUS BE BASED ON POPULATION, OR ON THE CAPACITY OF NORTHERNERS TO FINANCE A GREATER PORTION THAN NOW, OF THE SERVICES PROVINCIAL GOVERNMENTS PROVIDE IN THE "SOUTH"? Or should special arrangements be developed based on the vastness of the territory to be administered? SHOULD THE ULTIMATE GRANTING OF PROVINCIAL STATUS BE DEPENDENT ON THE TERRITORIES EVOLVING FORMS OF GOVERNMENT CONSISTENT WITH RESPONSIBLE GOVERNMENT IN THE SOUTH? Or are there new forms of government that might be more appropriate to the culture, traditions and needs of the North? Should various powers and responsibilities consistent with provincial status be transferred to Northerners in advance of their reaching provincial status?

Choice 45: The claims of the aboriginal peoples

The federal and provincial governments have under review, as a result of the Canada Act of 1982, constitutional matters directly affecting the aboriginal peoples of Canada, including the right of self-government.

These are fundamental issues for all Canadians. The Commission is concerned about their wider implications for Canadian society and their impact on the economic union and intergovernmental relations. However, we remain to be convinced that the Commission's own contribution in either the definition of the issues or recommendations for their resolution can be significant or helpful while the current constitutional process is under way.

The economic union

There is little disagreement that maintaining, protecting and enhancing the economic union is an important goal, in order to promote maximum economic growth and to enhance the integrity and unity of the Canadian political community.

There is a balance to be struck, however, between a stronger economic union and the preservation of regional diversity. In attempting to assess where to strike the correct balance, a critical value choice must be addressed.

HOW DO CANADIANS RECONCILE THE COMMITMENT TO PROMOTING REGIONAL REDISTRIBUTION AND EQUALIZATION OF ECONOMIC OPPORTUNITIES—a principle now included in the Constitution—with maximizing national income and well-being?

Any form of economic union requires conflict resolution mechanisms. Thus the four following choices.

Intergovernmental relations and the economic union

Choice 46: Entrenchment of mobility rights

Aspects of the Canadian economic union are already in the Constitution. Section 121 of the British North America Act, for example, stipulates that *"all articles of the Growth, Produce, or Manufacture of any one of the Provinces shall, from and after the Union, be admitted free into each of the other Provinces"*. Canada has a single currency. Section 6 of the new Charter of Rights entrenches the right to move to other provinces and earn a living.

To a degree, this makes Canada's court system an important mechanism for resolving conflict. However, previous judicial interpretation has brought into question the meaning of some of these provisions of the Constitution. Additional constitutional protection of the economic union could serve to clarify the situation and provide the Supreme Court with a strengthened role in resolving such conflicts as they arise.

Section 121 might be strengthened and extended to cover the free flow of services. The mobility rights contained in Section 6 of the Charter could be extended to goods, services and capital. Economic rights could be guaranteed by a completely new section of the Charter.

If that were to be the approach, SHOULD SUCH NEW CHARTER PROVISIONS BE EXEMPTED FROM THE APPLICATION OF SECTION 33—the so-called *"notwithstanding"* clause—which allows Parliament and provincial legislations to override certain freedoms and rights? Should Section 33 be removed entirely from the Charter?

Choice 47: Codes of conduct

Another approach might be to negotiate "codes of conduct" among federal and provincial governments—in its essence, an honor system—which could limit, albeit with some flexibility, the use of discriminatory practices.

WOULD THIS UNDERTAKING BE COMMITMENT ENOUGH? WOULD NEWLY-ELECTED GOVERNMENTS FEEL BOUND BY THE CODES OF CONDUCT AGREED TO BY THEIR PREDECESSORS? If not, how would conflicts be resolved?

Choice 48: A contractual arrangement

These questions justify looking at a third choice, that of contractual agreements between governments. Governments could negotiate agreements which would be legally binding upon the signatories. This would require a constitutional amendment to allow binding agreements between provinces. Such an arrangement might also provide means by which provinces could bind themselves to treaty obligations undertaken by the federal government under its treaty-making powers.

Choice 49: New means for resolving conflicts

The interpretation of a commercial system is so complex by nature that it might justify the existence of a special arbitration mechanism. If governments conclude agreements, contractual or otherwise, they may wish to appoint a panel of independent experts to settle disputes regarding the interpretation of those agreements in particular circumstances. This could be an alternative to the use of the Supreme Court to resolve such conflicts.

Similar means are used to resolve trade issues under the General Agreement on Tariffs and Trade and provide a possibility for the aggrieved party to take compensating action. WOULD SUCH A DEVICE, IN THE CANADIAN CONTEXT, ASSIST PROVINCIAL AND FEDERAL GOVERNMENTS IN MINIMIZING THE IMPEDIMENTS TO THE FREE FLOW OF GOODS, SERVICES, LABOR AND CAPITAL WITHIN THE CANADIAN MARKET? If such a mechanism were established, should it be just to resolve intergovernmental differences? Or could it also provide groups, companies and individuals with a means to seek redress for actions by federal or provincial governments or by private organizations that deny them access to parts of the Canadian market or discriminate against them?

Intergovernmental Activities

The nature and role of intergovernmental mechanisms depend heavily on how one conceives Canada and the way it is governed. The various conceptions of Canada are themselves a matter of disagreement in terms of what Canadians want.

Choice 50: First Ministers' conference on the economy

Most provincial governments would like regular meetings of First Ministers on the economy.

WOULD SUCH CONFERENCES, IF HELD ON A YEARLY BASIS, ALLOW FOR A BETTER COORDINATION OF FEDERAL AND PROVINCIAL POLICIES? Should such conferences be held in public in order to create a broader understanding of economic problems and possibilities? If not, should conclusions be made public? Would they allow for improved pre-budget consultation with management and labor as to specific policies that might be adopted at the federal or provincial levels? Would they help to "open up" the budget process, as so many Canadians want it to be? Or would they create additional conflict and be occasions more for political grand-standing than for reaching a shared understanding as to federal and provincial goals?

If such annual conferences are desirable, should they be established as a regular practice or should they be given permanence through a constitutional requirement?

Choice 51: Ongoing economic cooperation

Another possibility is to place less emphasis on First Ministers' conferences, and concentrate instead on building cooperation at a more functional policy level. Thus there are suggestions for increased use of councils of ministers or officials which could promote cooperation in each policy field.

For example, WOULD ECONOMIC COOPERATION AND POLICY-MAKING BE ENHANCED IF GOVERNMENTS, BUSINESS AND LABOR FORMED A CONTINUING ORGANIZATION TO CONSIDER ECONOMIC POLICY QUESTIONS, SHARE INFORMATION AND DEVELOP CONSENSUS ON SPECIFIC ISSUES OR GENERAL APPROACHES?

Choice 52: Accountability of intergovernmental organizations

A number of proposals have been advanced to make federal–provincial relations more open and accountable.

SHOULD FEDERAL–PROVINCIAL RELATIONS BE MORE OPEN TO PUBLIC AND LEGISLATIVE SCRUTINY? For example, should federal–provincial communications and documentation be made accessible to the public under freedom of information legislation?

It may be possible for intergovernmental bodies to establish consultative task forces, including representatives of the private sector, in areas where federal and provincial governments are both deeply involved.

National Institutions: *The Challenges*

Canada's institutions of national governance are the children of an ancient mother.

The evolution of these institutions is a tale told in centuries, from the alchemy of Norman and Saxon ideas that led to the beginnings of the jury system, to the transplantation and transformation of parliamentary government to Canada in the last century, to the extension of the right to vote to women, and most recently, to the entrenchment of the Charter of Rights and Freedoms.

The pressure for reform works constantly against these institutions.

Concern about institutions is partly the product of the well-developed democratic convictions of Canadian society. It is partly, too, the product of a half century's growth of government, a growth that has taken place at all levels and, for that matter, in all countries and that is universally described by the term bureaucracy.

Our objectives, then, are two:

- MORE REPRESENTATIVE, RESPONSIVE POLITICAL INSTITUTIONS
- MORE OPEN, ACCOUNTABLE BUREAUCRACY

If the problems of democratic institutions and bureaucratic structure are common to many countries, Canada has particular problems. They relate to the way the children of the ancient mother grew, evolved and became distinctive in the Canadian setting—that is, to the particular contribution of Canada to the parliamentary work of centuries.

If Canada's parliamentary system derives from the British system, Canada was the first parliamentary federation. The combination of parliamentary tradition in a federal state made Canada different from the federation that had been constructed to the South, in the century preceding Confederation. Canada's Upper House, the Senate, was different from its British forebear. It has as a principal role the responsibility to represent a diversity of regions rather than a class. The supremacy of Parliament was limited from the outset in Canada in that the provinces, also parliamentary governments, were given powers. Supremacy, in that tradition, has been limited again by the Charter of Rights and Freedoms, which subordinates parliaments—federal and provincial—to the principles it contains.

The challenges, then, if common to those of other countries, are nonetheless different, and are to be met with a sensitivity to the way that parliamentary traditions operate in a federal system, and with the consciousness that the reform of Canada's national institutions is playing with the work of centuries.

64

62

Senate reform cannot be seen outside the context of the overall system, however, and in that context, the House of Commons is both dominant and central . . .

The Challenge: More representative, responsive political institutions

TO REFORM NATIONAL INSTITUTIONS SO AS TO STRENGTHEN THEIR CAPACITY TO REFLECT AND RECONCILE CANADA'S DIVERSE CULTURAL, LINGUISTIC, ECONOMIC, SOCIAL AND REGIONAL INTERESTS.

THE BACKGROUND

Canada's parliamentary system is composed, in its formal dimension, of the two Houses of Parliament and the Crown, as represented by the Governor General. In that, it reflects the origins of Parliament as a check upon the Crown. In this century, in both Canada and Britain, Parliament's role has been that of a check on the Crown's advisers, the Cabinet.

Sir John A. Macdonald acknowledged the great power of the Cabinet in our parliamentary system when he said that *"Given a government with a big surplus, and a big majority and a weak opposition . . . you could debauch a committee of archangels"*. Perhaps the surplus is no longer necessary.

Our concern, then, is not simply with the formal aspects of national institutions—the House of Commons, the Senate and the judiciary. It is also with the informal aspects—the parts missing from the written Constitution but central to the system's working: the electoral system, the party system, the Cabinet and the bureaucracy.

In our hearings, the Senate figured prominently among the proposals for institutional reform, since it has increasingly been a focus of discussion, as ways were sought to better reflect and reconcile provincial or regional interests in national decision-making. The choices with regard to the Senate are set out below.

Senate reform cannot be seen outside the context of the overall system, however, and in that context, the House of Commons is both dominant and central, the buckle on the belt cinching the voter to the ultimate source of decision-making in the Cabinet.

CHALLENGES AND CHOICES

The House of Commons is organized on the basis of political parties. The party is thus the means through which voters' preferences are reflected in parliamentary votes, for or against. It is also the instrument by which the Cabinet ensures that decisions taken in the secrecy of the Cabinet room are put into legislation. The principal means by which this is ensured is through the tradition of party discipline.

We found that party discipline is under questioning. HAS IT BECOME MORE AN INSTRUMENT BY WHICH CABINET GETS ITS WAY, THAN A MEANS BY WHICH THE WISHES OF THE VOTER ARE REFLECTED? As well, we found it under question from a different direction—as an instrument by which the provinces with the majority of the population, Ontario and Quebec, maintain a position of dominance over the less populous provinces. That latter view is in a long tradition of protest that developed decades ago, primarily in the West, and maintains its hold.

In addition, however, it is clear—although we heard little concerning this issue in our hearings—that the weight of party membership in the Commons does not reflect the election results in terms of the way votes are cast. In particular, the electoral system skews regional results.

Until the mid-1950s this was not of serious concern.

The 1958 election of the Progressive Conservatives under John Diefenbaker brought a fundamental political realignment. His sweeping victory was nationwide, including 50 seats in Quebec and a dominating position in the West.

The realignment was not permanent, however. From 1962 until 1968, minorities formed the national government. With the majority election result in 1968, there was a restoration of government with all parts of the country represented.

But that did not prove permanent, either. With the 1979 election, the Progressive Conservatives gained minimal support in Quebec. This was followed by the election of 1980, in which the Liberals formed a majority but did not win a seat in the three westernmost provinces. Neither standing reflected the actual voting results, since neither the Progressive Conservatives nor the Liberals had a number of seats which reflected their proportion of the vote throughout the country.

These results inevitably have focused attention on the adequacy of our electoral system.

THUS, THE CHALLENGE OF REFORMING INSTITUTIONS TO MAKE THEM MORE REPRESENTATIVE AND MORE RESPONSIVE TO VOTERS FOCUSES ON TWO CRITICAL DIMENSIONS, HOW MPS ARE ELECTED AND THE DEGREE OF INDEPENDENCE THEY HAVE WHEN THEY ARE ELECTED, WITH THE PARTY SYSTEM AND TRADITIONS CRITICALLY INFLUENCING BOTH.

Finally, the judicial system has always had an important function, despite the preferences of governments to seek political accommodations on legal and constitutional issues. With the entrenchment of the Charter of Rights and Freedoms, however, the court system already has an enhanced role to play.

The courts therefore form a part of the longer-term challenge in terms of ensuring that the authority they exercise is sustained by an acceptance of their legitimacy in making increasingly important decisions.

The Challenges: More open, more accountable bureaucracy

TO DEVELOP EFFECTIVE MEANS TO CONTROL THE GROWTH OF GOVERNMENT AND RENDER IT MORE OPEN TO PUBLIC SCRUTINY AND ACCOUNTABLE FOR RESULTS, GOOD AND BAD.

THE BACKGROUND

Government is the largest industry of all. That is true in virtually every country.

Through much of the post-war years, in fact, it was one of the fastest growing industries in Canada, as elsewhere.

And in one way or another, it reaches into every corner of our social and economic life. Sometimes it collects money, sometimes it spends. Sometimes it makes regulations, sometimes it referees, and sometimes it is a player in the game. And that remains true elsewhere.

Nor, if the phenomenon of big government is universal, is it entirely new. The term "red tape" derives from the red ribbon tied around documents by the Indian civil servants at the height of the British Raj.

Canada has made its contribution. Government-sponsored canal building led directly to railway ownership, broadcasting and box factories, and on to mega-projects, executive jets and computer companies.

As with many other phenomena of Canada's post-war transformation, a great deal of impetus for government growth can be traced to the Second World War. In 1940, the federal government had virtually total control over the economy. It controlled exports and imports, rationed sugar, set the price of commodities and acted in virtually every area of war production.

To get a measure of the industrial activity of government during wartime, some $800 million was invested in industrial expansion and some 75 per cent of that was done through Crown corporations. And government was the biggest customer, spending some $11 billion on the procurement of war supplies. When the war ended, Canada was the fourth largest manufacturing country in the world.

Government is the largest industry of all. In one way or another, it reaches into every corner of our social and economic life.

. . . it is widely believed that power increasingly rests with the unelected, the public service, that this is an important centre of power in a society dominated like others by government . . . and that one basic need is to open the public service to the light of public scrutiny.

Between 1946 and 1971, employment in the federal public service more than doubled, from 120,577 to 250,672. Provincial government employment increased five-fold over the same period, from 38,370 to 209,760. And by 1975, one Canadian worker in four was in the employ of government, including education and the health sector.

The transformation over the post-war period has involved not only how much government Canada paid for, but which governments did what, what they did and how they did it. On the first, not surprisingly, provincial and local governments grew far faster in percentage terms. But it was not simply the result of starting from the inevitably minor position that was their lot at war's end. During the 1960s, the provinces and local governments became a bigger factor in the national economy than the federal government, a position they have retained.

What governments did also changed. Three major categories—health, social welfare and education—made up an increasing share of government expenditure. Before the Second World War, about a third of government expenditure had been in these three areas. By 1970, they involved more than half of much-expanded government expenditures in a much-expanded economy.

By 1980, this proportion had declined somewhat as the baby boom generation passed out of the school system into the work force, reducing the proportion of Gross National Expenditures absorbed by education. Still, nearly half of the federal government's expenditures and three dollars out of every five spent at the provincial and local levels were directed to these three areas.

The third element of the transformation—how governments involved themselves in the lives of Canadians—involved not simply expenditures and Crown corporations but a vast range of devices from tax breaks to grants, to an increasing use of regulation and an increasing reliance on administrative discretion in using all of these devices.

If the growth of government as to the numbers it employs had leveled with the era of restraint that began in 1975, and if the social programs of the 1970s and 1980s were basically the ones put in place in the 1960s, we found, at the time of our hearings, two well-focused lines of concern.

The first related to the size of government and was primarily focused on the deficit of the federal government.

The second related to the increasing complications created by government and by the evidence of competition within and between governments as a factor contributing to complexity. It was directed not so much to the size of government as to the closed character of bureaucracy and to the need for more openness, more consultation and more accountability. That was particularly the focus in terms of establishing budgetary policy.

This concern, like institutional reform, touches on some basic principles of Canada's parliamentary system. Canada's public service, a century ago, was based on the hurly-burly principle of political patronage as a ticket to employment.

Since 1918, public service has been based on the principle of merit and its essential companion, a clear line of demarcation between partisan politics and public administration—the public servants on one side, the politicians on the other. In principle at least, this ensures that the ministry can be held publicly accountable while the administration for which it is responsible proceeds apace in professional anonymity, power resting with the elected, and the public service carrying out instructions.

In practice, whether or not this is the way it works, it is widely believed that power increasingly rests with the unelected, the public service, that this is an important centre of power in a society dominated like others by government, that those who exercise that power are shielded from the difficulties faced by those not in government as well as from public scrutiny, and that one basic need is to open the public service to the light of public scrutiny.

The challenge, however, is not simple. Meeting it in the way we heard suggested most often plays, too, with the work of centuries. It touches, in particular, on a central element of parliamentary democracy—the right of parliamentarians to hold a Cabinet responsible, individually, collectively and fully, for doing that which Parliament has agreed that it should do.

National Institutions: *The Choices*

This challenge leads us into a number of major choices about the structure and operation of national political institutions.

We need firstly, to find ways to improve their capacity to represent, and then to reconcile and accommodate the interests of citizens.

We need, secondly, to improve the responsiveness of institutions to citizens' demands and to increase their accountability for what they do. We need to improve the capacity of institutions to consult with interested groups.

And we need to improve our collective institutional ability to make effective decisions, especially to make difficult choices concerning the future of the Canadian economy. All these objectives are closely interrelated. In particular, effective decision-making requires that our institutions take all interests into account and that citizens feel themselves adequately represented.

Choice 53: Electoral system reform

A reform of the electoral system might allow legislatures to better reflect the various elements and the various regions which make up Canadian society. Proportional representation is an often-discussed choice.

Choice 54: Party discipline

A reduction of the constraints of party discipline on individual Members of Parliament might reduce Cabinet dominance and give a greater priority to the constituents they represent.

Choice 55: Legislative reform

This could involve changes within prevailing party conventions including the reinforcement of committees, a greater use of task forces, an increase in resources, and the increased use of joint committees of the House and Senate.

Parliaments and legislatures have traditionally provided the basic protection for rights and they will continue to play a central role in this regard. The Charter of Rights and Freedoms establishes a new basic level of protection. But these protections can be over-ridden.

Choice 56: Senate reform

The most frequently mentioned parliamentary institution during the fall hearings was undoubtedly the Senate. Many task forces and parliamentary committees, including, most recently, a joint committee of the House and the Senate, have examined the future of this institution.

Canadians made many recommendations on the Senate, ranging from outright abolition to highly complex reforms. Proposals for reform covered three topics:

- REPRESENTATION:
At present, the Senate is organized in terms of a rough equality of representation from four regions, Ontario, Quebec, the Atlantic and the West. Should it be organized in future on the basis of the equality of regions and, if so, how many? Should it be organized on the basis of equal provinces, or some compromise among them?

- MANNER OF SELECTION:
The major choice here is between continuing with an appointed second chamber, or opting for an elected Senate. Several proposals have suggested that Senators be appointed by provincial governments or legislatures, linking the Senate directly to provincial governments and perhaps leading it to play a more central role in federal–provincial relations. Other proposals are premised on the argument that any appointment process violates democratic principles, and that the Senate should represent the interests of citizens of the provinces, not the interests of their governments.

- POWERS:
In principle, the existing Senate has, with the exception of money bills, formal powers equal to those of the Commons. In practice, its powers are limited by its lack of an electoral base. The question would have to be faced in any general Senate reform, particularly one involving an elected Senate. The choice here is between a Senate with broad powers—to veto, modify or propose legislation, as well as to perform a number of

other functions directly related to its regional representation role—and a Senate with specific and limited powers, perhaps limited to a short suspensive veto. Broader powers could undermine the responsibility of the Cabinet to the Commons. In addition, the increased political authority an elected Senate would enjoy might result in greater conflicts between the two Houses, unless appropriate machinery were developed.

Choice 57: Regional representation in other institutions

With the new Charter, it is likely that the Supreme Court will become a more important element in the political process. SHOULD THE COURT BE GIVEN AN INDEPENDENT CONSTITUTIONAL STATUS? Should court appointments be ratified by Parliament?

It has also been suggested that in dealing with constitutional cases concerning language, culture or education, a special panel of the Supreme Court be set up, with an equal membership of French- and English-speaking judges and the Chief Justice in the Chair.

ARE THERE WAYS TO PROVIDE EXPLICIT REGIONAL REPRESENTATION IN A NUMBER OF OTHER INSTITUTIONS INCLUDING CROWN CORPORATIONS AND REGULATORY AGENCIES? Should provincial governments have a voice in the selection of members? Or should these appointments be ratified by Parliament?

Finally, more effective regional sensitivity within the federal bureaucracy might be attained through a number of means such as an increased decentralization of federal departments to local and provincial offices.

Choice 58: Representation of other special groups

Most discussions on improving the representative capacity of institutions focus on regional and linguistic matters. However, we also heard a number of claims that groups defined in terms other than regional—be it by sex, ethnic or racial origin—should be better represented in national institutions.

Consideration might be given to such proposals as:

- providing representation for aboriginal peoples in a revised Senate;
- affirmative action of various kinds in the public service; and
- formal group representation on boards and agencies of special importance to particular groups.

Participatory Institutions

In an age of large, complex government, traditional methods of accountability of government to Parliament and the electorate are increasingly inadequate and outmoded.

Choice 59: Improved consultation and accountability

We heard a considerable number of suggestions to expand the mechanisms for consultation with affected interests in many policy areas. How might we do this? DO WE NEED TO CREATE NEW FORMALIZED INSTITUTIONS FOR THIS PURPOSE, SUCH AS A NATIONAL CONSULTATIVE FORUM ON ECONOMIC AND SOCIAL POLICY? An important choice involves the question of whether such bodies would be purely forums for discussion and consultation, or whether they would have a decision-making role. Equally, there is a choice to be made between parliamentary mechanisms and bureaucratic mechanisms. The former have the virtue of making the process open. The latter have the advantage of bringing groups directly into contact with those who administer programs.

One complementary requirement is for improved accountability. Various reforms could improve the accountability of the Cabinet to elected Members of Parliament. SHOULD WE ALSO REDUCE DISCRETIONARY POWERS AND BUILD "SUNSET CLAUSES" INTO LEGISLATION AND REGULATIONS TO ENSURE REGULAR PARLIAMENTARY REVIEW? Should a parliamentary committee be given the responsibility for reviewing regulations?

Choice 60: Direct participation for citizens

In addition to developing mechanisms for consultation with groups, should we also consider the possibility of increasing the opportunities for individual initiatives? Among the possibilities here are use of referenda in a number of policy areas. Perhaps the greatest scope for these and other techniques of citizen participation in ongoing decision-making are to be found in a greater decentralization of responsibility to local decision-making bodies.

Looking Forward

From Present Concerns to Future Possibilities

Late one evening, in Edmonton, a small businessman—recently bankrupt—came to speak to us. An immigrant who had become a Canadian citizen spoke of trying to keep his business alive and ultimately failing to do so. He told us that he hoped that changes could be made *"so that in forty years we are not going through this situation again"*.

But then he went on: *"... as an immigrant, someone who has come in ..., who looks at the situation where I came from, I would say this: if you are going to have a recession and you are going to become a casualty of it, it's a damn sight better to have it here in Canada"*.

That evening, the audience broke into applause. He had captured a spirit that we found throughout Canada in our extended travels last fall. He had also defined the task of the Commission well: to recommend changes so that in forty years *"we are not going through this situation again"*.

In terms of that task, the agenda for CHALLENGES AND CHOICES on the preceding pages represents a first and essential step towards fulfilling it.

We have sought, on the basis of what we heard from Canadians, to identify—from among the innumerable concerns put before us—a set of issues at the centre of those concerns.

From that basis, we must now take the second step. It is to transform this agenda, marked as it is by a sense of present preoccupations, into an agenda for action marked by a sense of Canada's future possibilities.

We seek now the guidance of Canadians as to what will achieve that end. In our hearings last fall, a number of Canadians, but the smaller proportion of those who came before us, attempted to do that, and cast their minds forward to the future and outward to the world.

We have in mind people like Len Bruton of the University of Victoria who spoke of the need to use existing and evolving technologies to build an *"informational railroad"* to connect Canadians one to the other because *"there can be no nation that needs to communicate as much as we do"*.

We have in mind Dennis Patterson, who spoke eloquently of the land of the Inuit—*"a land of great distances, of violent and changing weather and of the most beautiful summers anywhere on earth"*—and of what needs to be done, *"a political framework in which economic development can take place with the full involvement of our people"*.

We have in mind Claude Castonguay, who told us: "If, in order to survive, we have to be as good as the competition, then, in order to thrive, we will have to be far better".*

But it is also necessary to look inward, to the human potential of Canada and Canadians, and what needs to be done to benefit from that potential, in the way that Angus Bruneau did for us in Halifax.

"I can remember, when I was a kid, the 'Great North' of Canada", he said. *"There was a sense on the part of Canadians of what Northern development was all about. There was a sense of commitment and participation and romance. What are the goals we have in this country now? I don't know what they are. My sense is that it is more important that we begin to re-establish a sense of 'what really are we trying to do in that longer term?' rather than just measure it"*.

That, too, defines well the step that is now to be taken.

"... it is more important that we begin to re-establish a sense of 'what really are we trying to do in that longer term?' rather than just measure it".

List of Briefs and Interventions

The Commissioners wish to express their gratitude to the Canadians who submitted briefs and participated in hearings. The time, the effort and the thinking invested in these briefs is an essential part of CHALLENGES AND CHOICES.

NOTE: THE NAMES OF THOSE WHO APPEARED BEFORE THE COMMISSION ARE PRECEDED BY AN *

*A.R. Clarke & Co. Limited
Aalborg, Anders O.
Abbott, Mark
*Acadian Federation of Nova Scotia
*Action travail des femmes du Québec Inc.
*Activités-Jeunesse
Adair, D. Brent
Adair, John E.
Adams, William G.
*Agricultural Institute of Canada
*Agrinove, Coopérative agro-alimentaire
Aird, Paul L.
Ajax-Pickering Board of Trade
*Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
Alberta Historical Resources Foundation
*Alberta New Democratic Party
*Alberta Oil Sands Technology and Research Authority
*Alberta Teachers' Association
*Alberta Wheat Pool
Alberta Wilderness Association
*Alcan Aluminium Limited
Alert (Charlottetown Branch)
*Alexander, Donald A.
*Allan, Robyn
*Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists
*Anawak, Caroline
*Anawak, Jack
Andrade, M.L.R.
*Andrew, Caroline and Jean-Pierre Gaboury
*Anglican Church of Canada, General Synod
*Angus, Iain
Aquin, Creighton
Aram International
*Archer, S.S.
Armstrong, John L.
*Armstrong, Pat and Hugh
Arundel-Evans, Rick
*Ashton, Ernie
Ashton, Steve, M.L.A.
*Asia Pacific Foundation of Canada
*Assembly of B.C. Arts Councils and the Community Arts Council of Vancouver
Assembly of First Nations
*Association canadienne-française de l'Alberta
Association coopérative d'économie familiale de Québec
*Association des femmes collaboratrices
*Association des mines de métaux du Québec Inc.
*Association des propriétaires de Québec Inc.
*Association féminine d'éducation et d'action sociale
Association for the Protection of Fur-Bearing Animals
*Association of British Columbia Professional Foresters
*Association of Canadian Advertisers Incorporated
*Association of Canadian Community Colleges
Association of Canadian Distillers
*Association of Canadian Financial Corporations
*Association of Consulting Engineers of Canada
*Association of Deans of Pharmacy of Canada
Association of Professional Engineers of British Columbia
*Association of Professional Engineers of Saskatchewan
*Association of Universities and Colleges of Canada
*Association of University of New Brunswick Teachers
Association of Women Electors of Metropolitan Toronto
*Association of Yukon Communities
Associés R.C.P. Associates Inc.
Atkinson, Roy
Atlantic Conference on Learning Disabilities
*Atlantic Provinces Chamber of Commerce
*Atlantic Provinces Economic Council
*Atlantic Provinces Transportation Commission
*Atomic Energy of Canada Ltd.
*Attawapiskat Band
*Audley, Paul
Auf der Maur, Frank
*Austin, The Honourable Jack
*Axworthy, The Honourable Lloyd
B.A. Tripp and Associates Ltd.
*Baffin Tourism Association
Baird, D.C.
BAKAVI, Design for Living Inc.
*Bank of Montreal
Barber, Alan
*Barnett, Enid
*Beckton, Clare
*Bell Canada
*Bell Canada Enterprises Inc.
Bell, A.J.
*Benesh, John B.
*Benson, C.A.
Benton, S.B.
*Bertrand, Guy
*Beutel, Austin C.
Beynon, Peter K.
Biddell, John L.
Biggin-Pound, W.J.
Biggs, William M.
Bishop, J.W.
*Blakeney, The Honourable Allan, Leader of the Opposition, Saskatchewan
*Board of Trade of Metropolitan Toronto
Boddy, Dale
Boigon, Irving D.
Bolly, Robert
*Bombardier Inc.
Bonyun, Denis
Boros, Stephen D.
Boyd, John B.
*Boyd, Michael
*BP Selco Inc.
*Bradley, William
Breiland, Haakon Johan
Brett, Peter
Brian Hull and Associates
*BRITEX
*British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council
*British Columbia Association of Social Workers
*British Columbia Central Credit Union
British Columbia Federation of Women
*British Columbia Health Association
*British Columbia Institute of Technology
*British Columbia Law Union
*British Columbia Resources Investment Corporation
British Columbia Wildlife Federation
*British Columbians for Mentally Handicapped People
Brown, Rupert D.
Brown, Walter F.M.
*Bruneau, Angus
*Brunelle, Dorval
*Bruton, Len T.
*Bujold, Bernard
Bulpin, Donald
Burke, Roger J.
Burns Foods Limited
*Burns Fry Limited
*Business Council on National Issues
*Busque, Paul-André
Byrne, Gerald
*C.D. Howe Institute
C.F.B. Chatham Steering Committee
*C.J.L. Inc.
*CNCP Telecommunications
Cadeddu, Salvatore
*Cadillac Fairview Corporation Ltd.
Cairns, Wm. L.
*Calgary Association of Voluntary Agencies
*Calgary Chamber of Commerce
*Calgary Council for Advanced Technology
*Calgary Research and Development Authority
*Camco
Cameron, Douglas
*Cameron, Sandy, Leader of the Opposition, Nova Scotia
Cameron, W.J.
Campbell, A.J.
Campbell, J.G.
*Campeau Corporation
*Canada Oil and Gas Lands Administration (Nova Scotia Office)
*Canada West Foundation
*Canadian Advisory Council on the Status of Women
*Canadian Agricultural Chemicals Association
*Canadian Air Line Employees' Association
*Canadian Air Line Pilots Association
Canadian-Arab Cultural Centre
Canadian Artists' Representation
*Canadian Association for Adult Education
Canadian Association of Housing and Renewal Officials
*Canadian Association of School Administrators
*Canadian Association of Social Workers
*Canadian Association of University Teachers

*Canadian Association of Women Executives
*Canadian Association on Gerontology
*Canadian Bankers' Association
*Canadian Business and Industry International Advisory Council
*Canadian Business Equipment Manufacturers Association
*Canadian Cattlemen's Association
*Canadian Centre for a Changing Society
*Canadian Centre for Philanthropy
*Canadian Chamber of Commerce (Montreal)
*Canadian Chamber of Commerce (Ottawa)
*Canadian Chemical Producers Association
*Canadian Conference of Catholic Bishops
*Canadian Conference of the Arts
*Canadian Congress for Learning Opportunities for Women
*Canadian Construction Association
*Canadian Co-operative Wheat Producers Limited
Canadian Council For International Co-operation
*Canadian Council of Furniture Manufacturers
*Canadian Council of Professional Engineers
*Canadian Council on Social Development
*Canadian Crafts Council
*Canadian Day Care Advocacy Association
*Canadian Direct Marketing Association
*Canadian Electrical Association
*Canadian Electrical Distributors Association
Canadian Environmental Advisory Council
*Canadian Environmental Law Research Foundation
*Canadian Export Association
*Canadian Federation of Agriculture
*Canadian Federation of Communications Workers
*Canadian Federation of Deans of Management and Administrative Studies
*Canadian Federation of Humane Societies
*Canadian Federation of Independent Business
Canadian Federation of Independent Petroleum Marketers
*Canadian Federation of Labour
*Canadian Federation of Professional Foresters' Associations
*Canadian Federation of Students
*Canadian Food Processors Association
*Canadian Forestry Association
Canadian Forestry Service
*Canadian Foundation for Economic Education
Canadian Friends of Schizophrenics
*Canadian Gas Association
*Canadian General Electric Company Limited
*Canadian Hardware and Housewares Manufacturers Association
*Canadian Health Coalition
*Canadian Hospital Association
*Canadian Importers Association Inc.
*Canadian Industrial Renewal Board
*Canadian Institute for Economic Policy
*Canadian Institute of Chartered Accountants
*Canadian Institute of Forestry
*Canadian Institute of Mining and Metallurgy
*Canadian Institute of Planners
*Canadian Labour Congress
*Canadian Life and Health Insurance Association Inc.
*Canadian Machine Builders' Association
*Canadian Manufacturers' Association
*Canadian Manufacturers' Association (P.E.I. Branch)
*Canadian Meat Council
Canadian Medical and Biological Engineering Society Inc.
*Canadian Mental Health Association
*Canadian National Railways
*Canadian Nurses' Association
*Canadian Organic Producers Marketing Cooperative Ltd.
Canadian Pension Conference
*Canadian Pensioners Concerned Incorporated
*Canadian Petroleum Association
*Canadian Pulp and Paper Association
*Canadian Real Estate Association
*Canadian Red Cross Society
*Canadian Rehabilitation Council for the Disabled
*Canadian Research Institute for the Advancement of Women
*Canadian School Trustees' Association
*Canadian Shipbuilding and Ship Repairing Association
Canadian Society for Chemical Engineering
*Canadian Society for Professional Engineers
Canadian Society for the Study of Higher Education
*Canadian Soft Drink Association
*Canadian Teachers' Federation
*Canadian Textiles Institute
*Canadian Union of Public Employees
*Canadian Urban Transit Association
*Canola Crushers of Western Canada
Canterra Engineering Ltd.
Cape Breton Co-operative Council
*Cape Breton Development Corporation
*Cape Breton Joint Expenditure Board
*Capeling, Ralph R.
*Capital Families
*Capital Region Development Commission Inc.
Cappell, Joel
Carlson, Gary
Caro, Denis H.J.
*Carpenters and Joiners Union, Local 494
Carrefour québécois des travailleurs de la famille
*Carrier-Sekani Tribal Council
*Carrothers, A.W.R.
*Cartier Circle
*Carver, Horace B., M.L.A.
*Cassidy, Michael, M.P.P.
Cassivi, Yvon
Catholic Family Services of Saskatoon
*Catholic Social Services
*Catholic Women's League of Canada
Cauchon, Dona
Cawkell, David M.
Caya, Martin
*Celanese Canada Inc.
Central Interior Tribal Councils
*Centrale de l'enseignement du Québec
*Centrale des syndicats démocratiques (Montréal)
*Centrale des syndicats démocratiques (ville de Québec)
*Centre-femmes de Beauce
Chalifoux, John
*Chamber of Commerce Northwest Inc.
*Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain
*Chambre de commerce de Chicoutimi
*Chambre de commerce de la province de Québec
Charron, Edgar B.
Chartrand, Harry
Chase, Lloma Jane
*Checkland, Edward and Russell Pendergast
Chemical Institute of Canada
Chilliwack Community Arts Council
Chorney, Paul
Chouinard, Faustin
*Christian Farmers Federation of Ontario
*Church, R.B.
*Churches of Edmonton
Ciera Technology Ltd.
Citizens for Public Justice
*City of Calgary
*City of Charlottetown
*City of Chicoutimi
*City of Edmonton
*City of Fredericton
*City of Halifax
City of Hull
*City of Lethbridge
*City of Moncton
*City of Ottawa
*City of Vancouver
*City of Windsor
*City of Windsor, Mayor's Committee on Services for the Unemployed
*City of Winnipeg, Department of Environmental Planning
*City of Yellowknife
Clément, Michèle
*Clements, Bryan
Cliche, Nicolas
*Coalition for National Voluntary Organizations
Coalition for the Protection of Human Life
*Coalition of Social Organizations in Cape Breton
Coffin, Garth
Coldwell, Susan
*College of New Caledonia
Collenette, The Honourable David M., Multiculturalism
*Comact Inc.
*Cominco Ltd.
*Communauté urbaine de Montréal
*Communications Workers of Canada
*Communist Party of Canada
*Community-Based Health Services Coalition
*Community Council of Greater Victoria
*Community Forum on Shared Responsibility
*Community Nursing Registry of Windsor Inc.
*Community Seminar (Prince George)
*Community Services Council (Newfoundland and Labrador)
*Confédération de l'Union des producteurs agricoles
*Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
*Confédération des syndicats nationaux (Chicoutimi)
*Confédération des syndicats nationaux (Montréal)
*Confédération des syndicats nationaux (St-Georges-de-Beauce)
*Confédération des syndicats nationaux (Ville de Québec)
*Confederation of Alberta Faculty Associations
*Confederation of Regions Party of Alberta
Conférence des associations de créateurs et créatrices du Québec
*Conseil canadien de la coopération
*Conseil de la coopération du Québec
Conseil de la sculpture du Québec
*Conseil du patronat du Québec
*Conseil économique d'Alma et de Lac-St-Jean inc.
*Conseil économique de Beauce
*Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc.
*Conseil exécutif national du Parti québécois
*Conseil jeunesse provincial inc.
*Conseil régional de développement de la région administrative du Québec
*Conseil régional de développement Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau
*Conseil régional de la Pastorale La Chaudière
Conservation Council of New Brunswick

Conserver Action Research and Education Inc.
*Consolidated-Bathurst Inc.
*Consulting Engineers of Alberta
*Consumers' Association of Canada (Manitoba)
*Consumers' Association of Canada (Yukon)
Control Data Canada Ltd.
Conzelmann, B.
Cooper, Lawrence O.
*Co-op Union of Canada and the Canadian Co-op Credit Society
Co-operative Housing Foundation of Canada
*Co-operative Trust Company of Canada
*Cormie, Donald
Corner Brook Chamber of Commerce
*Corporation des artisans de Québec
*Council for Yukon Indians
*Council of Forest Industries of British Columbia
*Council of National Ethnocultural Organizations of Canada
Council of the City of Winnipeg
Counterpoint Waterfront Community Development Corporation
Cowan, D.G.
*Cowan, Keith
Cowie, Wilbur Elliot
Cox, Daniel Jack
Cran, Emily Elizabeth
*Credit Union Central
Creelman Hill, Cynthia
Crispo, John
Croft, John G.
*Crossroads Resource Group
*Crowntek Inc.
Crysler, John
*Cunningham, Ruth
*Curtin, B.E.
*Dakota Ojibway Tribal Council
Daly Gordon Securities
*Daly, Donald J.
*Dansereau, Pierre
Darcel, Colin
*Dartmouth Chamber of Commerce
Davidson, Jim
Davis, Edgar H.
*Davis, The Honourable Jack, M.L.A.
Daybreak Non-Profit Shelter Corp.
De Boer, John
*de Feyer, T.L.
de Lasala, Jennifer
*Decima Research Limited
*Decore, Laurence, Mayor of Edmonton
Demers, Télesphore
*Dene Nation of the Northwest Territories
Dennison, Bill
DeYoe, Donald A.
*Dhonau, Robert
Diament Knitting Mills Limited
DiCastri, Daphne
*Didier, René
*Diplômés de l'Université de Montréal
*District of Chilliwack
*District of Lynn Lake
*District of Mackenzie
*Dixon, Gordon F.
*Dobell, A.R.
Dolling, G.
*Dome Petroleum Limited
*Dominion Marine Association and the Canadian Shipowners Association
*Dominion Textile Inc.
Doré, Charles
*Dow Chemical Canada Inc.
Doyle, J. Donald
Dragon, Jean-Jacques
Dubé, Francine
*Dunn, P.
Dwornik, Andrew S.
*Dyer, John
Dysart, Shirley, M.L.A.
*Dyson, William
*Ecology Action Centre
*Economic Council of Canada
*Economic Development Advocacy Committee, County of Strathcona No. 20
*Economic Development Commission of the Cariboo Regional District
Elce, Ivan
*Electrical and Electronic Manufacturers Association of Canada
Elliott, Jim
*Emberley, Kenneth
*Empey, William F.
*Employers' Council of British Columbia
Engineer, Homi M.
Enright, John A.
Environment Canada
*Erola, The Honourable Judy, Status of Women and Consumer and Corporate Affairs
*Faculty Association of St. Thomas University
Fair, John E.
*Fairweather, Gordon
*Falconbridge Limited
*Family Farm Foundation of Canada
*Family Service Association of Metropolitan Toronto
Family Service Bureau of Regina
Federal Superannuates National Association
*Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia
*Federated Co-operatives Limited
*Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Beauce
*Fédération de l'Union des producteurs agricoles du Saguenay-Lac-St-Jean
*Fédération des caisses populaires Desjardins du Saguenay-Lac-St-Jean
Fédération des femmes canadiennes-françaises
*Fédération des femmes du Québec
*Fédération des franco-colombiens
*Fédération des francophones hors Québec inc.
*Fédération des syndicats du secteur aluminium inc.
*Federation of Canadian Municipalities
*Federation of Community Development Corporations of Canada
*Federation of New Brunswick Faculty Associations
Federation of Nova Scotian Heritage
*Federation of Saskatchewan Indian Nations
Federation of Sikh Societies of Canada
Fédération québécoise anti-pauvreté inc.
*Fedorick, Joy
Fell, R. Bruce
Fenech, V.
Film Factory Ltd.
*First United Church
Firth, C.B.
*Fisheries Council of Canada
Fishermen's Survival Coalition
Fleck Bros. Limited
Fleming, Blake C.
*Ford, J. Wm.
*Formula Growth Limited
Fora, P.B.
Fortune, John
Foster, W.E.
*Fox, The Honourable Francis
Franklin, John N.
*Fraser Institute
*Fredericton Chamber of Commerce
*Frobisher Inn
Gagnon, Jean
*Gallagher, Jack P.
Galley, Ann
*Gamma Institute
Garde-Hansen, H.
*Garneau, Raymond
Gatenby, R.
*Gaz Inter-Cité Québec Inc.
*Geary, Harold
*Genstar Corporation
George Weston Limited
*Gibson, Gordon and Peter McCormick
Girard, Georgette
Goering, J.W.L.
*Goldberg, Michael A.
*Goldsack, Douglas
Gomero, Orlando
*Gomes, Mary Jane and Emil Kolompar
*Gonick, Cy
Gorling, G.
*Gorman, Ryan M. and Peter R.
*Government of Alberta
*Government of Manitoba
*Government of New Brunswick
*Government of Newfoundland and Labrador
Government of Nova Scotia
*Government of Ontario
*Government of Prince Edward Island
*Government of Quebec
*Government of Saskatchewan
*Government of the Northwest Territories
*Government of Yukon
*Grace, Norman
*Grand Council of the Crees (of Quebec)
*Grassby, James
*Gray, James K.
Great Lakes Forest Products Limited
*Greater Charlottetown Area Chamber of Commerce
*Greater Summerside Chamber of Commerce
*Greater Victoria Chamber of Commerce
*Green Party of Ontario
*Grocery Products Manufacturers of Canada
Grolle, E. Hendrick
*Groupe d'action pour l'avenir technologique et industriel de la région de Québec
Gue, Frank S.
Gulf Canada Limited
H.C.A. Development Consultants
*H.N. Halvorson Consultants Ltd.
*Habitation Populaire de Québec Inc.
Haji, G.
*Halifax Board of Trade
*Halifax County Municipality
Halina, J.W.
Halo, Julius
*Hamill, Louis
*Hamilton and District Labour Council
Hancox, Kenrick G.
*Hargrave, Bert, M.P.
*Hattersley, J. Martin
*Hawker Siddeley Canada Inc.
*Hay Associates Canada Limited
Hayduk, Stephen C.
Hayos, Vera M.
Heading, Roddy
*Health Coalition of Nova Scotia
*Heap, Dan, M.P.
Help the Aged
Henderson, Ian
*Heritage Canada Foundation
Heritage Ottawa
Heritage Winnipeg
Herzstein, Robert
Higgins, Brian
Hildebrand, John L.
*Hill, John
*Hill, Stuart B.

Hills, Keith
Hitchins, D.H.
Hoinkes, Robert H.
*Holland College
*Holman, Lucy
*Honeywell Limited
Hope-Simpson, Peggy
Hopkins, Leonard D., M.P.
Hopperton, Hugh E.
*Housing and Urban Development Association of Canada
Hughes, C.D.
*Hum, Derek
*Human Resources Development Association
Hunaus, F.
Hutcheon, A.D.
Ilett, James
*Immigrant and Multicultural Services Society
*INCO Limited (Sudbury)
*INCO Limited (Thompson)
Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group
*Industrial Cape Breton Board of Trade
*Infonorth Computing Inc.
Innes, Scott
Inuit Group
*Institute for Environmental Studies
*Institute of Donations and Public Affairs Research
*International Association of Machinists and Aerospace Workers
*International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America
*International Union of Operating Engineers, Local 115
*International Woodworkers of America
*Interprovincial Steel and Pipe Corp. Ltd.
*Inuit Circumpolar Conference
*Inuit Tapiriat of Canada
*Inuvik Dene Band
J.H. Stacey Professional Research and Information Services
*James Bay Tribal Council of the Nishnawbe-Aski Nation
Janssen, W.P.
*Jean, Michèle
*Jewett, G.A.
*Jim Lotz Associates
Johnson, Brian A.
*Johnson, Eunadie
*Johnson, Martine, Mayor of Frobisher Bay
*Johnston, The Honourable Donald
*Jones, Howard
*Jorgenson, Dianne E.
Julien, Henry
*Jurdant, Michel and Barbara Tessier
*Kablalik, Henry
Kagawa, Dean
Kaiser, K.
Kantor, Mark G.
Kastner, Arnold
Kavana, James
*Keewatin Chamber of Commerce
*Keewatin Inuit Association
*Keewatin Regional Council
Kelusi Audio Visual Society
Kennedy, Terrence
Kent, William
*Khachatourians, George G.
*Kierans, Thomas W.
*King, Gordon
Kirkman, Fred
Kitchener Chamber of Commerce
*Kitikmeot Inuit Association
Klaasen, Olaf
Koroy, George
*Kristjanson, Leo F.
*Kungl, Willy
Kurland Development Corporation
*Labour Council of Metropolitan Toronto
Ladell, B.W.
*Lakehead Social Planning Council
Lambton County Board of Education
*Lamontagne, Lorne and Alex Murchie
*Langelier, Denis
Larson, L.A.
*Latimer, Rod R.
Laubach Literacy of Canada
Laubach Literacy of Canada - Ontario
*Laurentian Group
*Lavoie, Jean-Claude, Mayor of Shipshaw
Le Groupe Desgagnés inc.
LeBlanc, Ronald C.
Lehner, Joseph V.
LeMay, M. Martial
*Lemeux, Father
Lemire, Jean-Marc
Lemprière, J.V.
*LePage, Paul
*Lethbridge Chamber of Commerce
*Lethbridge Interagency Committee
*Lethbridge Research Station
Lewis, L.A.
*Liberal Party of Manitoba
Lingman, Bob
Little, Thomas B.
*Local Exchange Trading System
*London Life Insurance Company
Lone Rock Resources Ltd.
*Loomis, Reg D.
*Low, Ken
*Lowry, Peter J.
Lubbock, Michael R.
Luttervelt, Douglas H.
Maass, G.
Macaree, David
MacBain, Al, M.P.
*Machinery and Equipment Manufacturers Association of Canada
Macintosh, Norman B. and John Coleman
MacIsaac, Ronald F.
Mackie, James F.
MacKinnon, Frank
*MacKinnon, Fred
*MacLaren, G.W.
*Maclean Hunter Limited
*MacLean, Vincent J., M.L.A.
MacMillan, Bruce
*MacMillan, George S.
*Maine, Frank
*Mainland Dairymen's Association
Maire, André
*Makivik Corporation
Malcolmson, Kim
*Management Council for Responsible Employee Relations
Mangalam, Mr. and Mrs.
Manitoba Action Committee on the Status of Women
*Manitoba Advisory Council on the Status of Women
*Manitoba Anti-Poverty Organization Inc.
Manitoba Association for Children and Adults with Learning Disabilities
*Manitoba Association of Urban Municipalities
*Manitoba Federation of Labour
*Manitoba Government Employees' Association
*Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
Marden, D.J. and G.N. Ianides
*Marine Workers' Federation
Marlside Co. Ltd.
*Maritime Electric Company Limited
*Maritime Lumber Bureau
*Maritime Telegraph and Telephone Company Limited
Masajka, Alexander J.
Mathes, A.F.
Maynard, Murray R.
McAllister, Kenneth
McClusky, John B.
McDonald, Neil
*McGill University
McMaster University
McRuer, John D.
McWilliam, Shirle
Maincke, Peter
*Mellany, David
*Memorial University of Newfoundland, Faculty of Business Administration
*Mennonite Central Committee Canada
Mensah, Spero
Mental Health Association in Saskatchewan
*Métallurgie Frontenac Ltée
*Métis Association of the Northwest Territories
Métivier, Gilles
Meyer, Jack L.
Michael Doyle & Associates Limited
Michael Jarvis Consultants Limited
*Michael, Cliff, M.L.A.
*Midas Reform Movement of Alberta
*Miller, Bernard F.
*Mineault, Guy
*Mining Association of British Columbia
*Mining Association of Canada
Minto Family Life Education Centre Inc.
Miramichi Region Development Corporation Inc.
Mitchell, Ian H.
Mobilisation contre la misère
*Moncton Volunteer Centre
Monenco Limited
Montgomery, James L.M.
*Montreal Economic Promotion Committee
Morison, George
*Morley, Joseph A.
Moss, Lawson Co. Limited
*Motor Vehicle Manufacturers' Association
*Mount Saint Vincent University
Mowers, Cleo W.
*Mundell, Robert A.
*Municipality of Metropolitan Toronto
Municipality of the District of Lunenburg
Munro, The Honourable John C., Indian and Northern Affairs
*Murphy, Rod, M.P.
Murray, G. Betty
*Murray, R.V.
Nance, Phillip and Krista
Nashwaak Consulting
*Nasogaluak, William and Doug Billingsley
*National Action Committee on the Status of Women
National Council of Welfare
*National Council of Women of Canada
*National Council of YMCAs of Canada
*National Farmers Union
*National Farmers Union (P.E.I.)
*National Pensioners and Senior Citizens Federation
*National Research Council of Canada
*National Spiritual Assembly of the Baha'is of Canada
*National Union of Provincial Government Employees
*Native Canadian Petroleum Association and Canada Geothermal Oil Ltd.
*Native Communications Inc.
*Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada
Nassire, Lionel
*Neary, Stephen A., M.L.A.
Nevison, Myrna

*New Brunswick Advisory Council on the Status of Women
*New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians
*New Brunswick Federation of Labour
*New Brunswick Liberal Party
*New Brunswick New Democratic Party
New Brunswick Premier's Council on the Status of Disabled Persons
New Brunswick Public Employees Association
*New Brunswick Telephone Company Limited
New Brunswick Young Liberal Association
*New Dawn Enterprises Ltd.
*Newfoundland and Labrador Arts Council
*Newfoundland and Labrador Federation of Labour
*Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities
*Newfoundland and Labrador Human Rights Association
*Newfoundland and Labrador Youth Advisory Council
*Newfoundland Association of Social Workers
*Newfoundland Light and Power Co. Limited
Nicholls, A.L.
Nicholson, G. Paul
Nicolaou, Anthony D.
*Niishnawbe-Aski Nation
*Non-Organized Workers of Thunder Bay
*Nordair
*Nordicity Group Ltd.
*Norman Regional Development Inc.
Norrie, G.C.
North Shore Citizens Committee for Responsible Forest Management
*North-South Institute
*Northeastern Ontario Energy Conservation Association
*Northern Canada Power Commission
*Northern Development Council of British Columbia
*Northern Flood Committee
*Northern Ontario District Council of Lumber and Sawmill Workers Union
*Northern Telecom Limited
*Northwest Territories Association of Municipalities
*Northwest Territories Chamber of Mines
*Northwest Territories Friendship Centres
*Northwest Territories Motor Transport Association
*Northwest Territories Public Service
*Northwest Territories Registered Nurses Association
*Northwest Territories Teachers' Association (Inuvik)
*Northwest Territories Teachers' Association (Yellowknife)
*Northwestern Ontario Municipal Association
*Northwestern Ontario Women's Centre
Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
Nova Scotia Farmers' Union
*Nova Scotia Federation of Labour
*Nova Scotia New Democratic Party
*Nova Scotia Nurses' Union
*Nova Scotia Teachers' Union
*NOVATRON
*Nunavut Constitutional Forum
*Nuu-Chah-Nulth Tribal Council
O'Brien, Chris
O'Brien, Terry
*Oberlander, H. Peter
Oberle, Frank, M.P.
Oberti, Oberto
*Ocean Harvesters Limited
*Office de la pastorale sociale du Diocèse de Québec
Ogden, Micheal
Oliver, J.W.
Olshanoski, Stan
Ontario Association of Family Service Agencies
*Ontario Business Improvement Area Association
Ontario Committee on the Status of Women
*Ontario Confederation of University Faculty Associations
*Ontario Federation of Agriculture
*Ontario Federation of Students
*Ontario Institute of Agrologists
*Ontario Public Service Employees Union
*Ontario Secondary School Teachers' Federation
Ontario Teachers' Federation
*Operation Solidarity
Ophek, Eli
*Ordre des comptables agréés du Québec
*Ordre des ingénieurs du Québec
Osborne, John E.
Ottawa Symphony Orchestra
*Ottawa-Carleton Board of Trade
Otto, Carl H.
*Ouellet, The Honourable André
Overs, John E.
Oxley, F.O.
*Pacific Group for Policy Alternatives
Palliser Wheat Growers Association
*Palmer, James S.
*Panarctic Oils Ltd.
*Paradigm Health
Parliament, H.E.
Parti libéral du Québec
Paterson, Ross H.
*Paul, Ross H.
*Paus-Jenssen, A.
Payne, Fern G.
Payne, G.
*Pearson, Brian
Peeters, Martin
*Peitchinis, Stephen G.
*Pelletier, Lionel
Percival, Alan Hardy
*Percy, Michael
Perel, Motty
Perley, Daniel R.
*Perrault, Charles
*Peters, Abe
Peters, H.
*Petro-Canada
*Pétromont Inc.
Pettick, Joseph
*Pictou County Research and Development Commission
Piper, T.C.
*Pitfield, Senator P.M.
*Placer Development Limited
Planetary Initiative for the World We Choose
Podhy, Pauline
Polyvalente "Le Boisé", Atelier de culture
*Pomerleau, Hervé
Ponderosa Park Development Co. Ltd.
Porter, Stephen
Pousette, John
*Prairie Implement Manufacturers Association
*Pratt & Whitney Canada Inc.
Preeber, T.C.
*Prince Edward Island Advisory Council on the Status of Women
*Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board
*Prince Edward Island Federation of Agriculture
*Prince Edward Island Potato Marketing Board
*Prince George and District Labour Council
*Prince George and District Senior Citizens Activity Centre
*Prince George and District United Way
*Prince George Chamber of Commerce
Prince George Community Arts Council
*Prince George Region Development Corporation
*Procycle Inc.
*Professional Institute of the Public Service of Canada
*Prospectors and Developers Association
*Provincial Advisory Council on the Status of Women (Newfoundland and Labrador)
*Public Interest Advocacy Centre
Pugsley, William H.
Puziak, M.D.
*Quebec Federation of Labour
*Quebec Federation of Senior Citizens
Quittner, J.K.
Ray, A.K.
*Ray, Gordon
Raycroft, J.G.
*Raynauld, André
Récupération Bois-Francs Inc.
Reese, Peter J.
*Regional Municipality of Sudbury
*Regional Municipality of York
*Registered Nurses' Association of British Columbia
Reid, James F.
*Rémillard, Gil
Rental Housing Council of British Columbia
*Réseau d'action et d'information pour les femmes
*Retail Council of Canada
*Retail Council of Canada (Winnipeg)
Richard, J.G.
*Ricks, James, and Frances A.
Riddell, C.H.
*Roberts, Stan C.
Robertson, Alec
*Robertson, Gordon
Robson, C.A.
Roussel, Claude
Rowan, William O.
*Roy, Fabien
Roy, Réal
Rudnyckyj, J.B.
Rumball, Donald A.
Rupert, Gary B.
*Rural Learning Association
*Salonius, P.O.
Saltsman, Max
*Sarasin, André C.
Sarnia/Lambton Economic Development Commission
*Saskatchewan Action Committee on the Status of Women
*Saskatchewan Chamber of Commerce
Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning
*Saskatchewan Council for International Co-operation
*Saskatchewan Environmental Society
*Saskatchewan Federation of Agriculture
*Saskatchewan Federation of Labour
*Saskatchewan Mining Association Inc.
*Saskatchewan Teachers' Federation
*Saskatchewan Urban Municipalities Association
*Saskatchewan Working Women
*Saskatoon Board of Trade
*Saskatoon Union of Unemployed Workers
Schey, John A.
School of Economic Science
*Science Council of Canada
*Scott, Anthony
Scott, Donald P.
Scott, James A.
Scott, Paul
Scott, Stephen
Seaboard Lumber Sales Company Limited

*Seafarers' International Union of Canada
*Sebella, Carol John
*Seeley, Larry E.
*Semotiuk, Andriy J.
Settle, Winston
*Sévigny, Roseline and Noëlla Porter
Shargool, Peter D.
Shaska, Gus
Shaw, N.
Shelford, Cyril M.
Shepard, Merrill W.
Sheps, Lillian
Shields, R. and W. Sheridan
Shields, William S.
Shiell, Maisie
*Shoe Manufacturers' Association of Canada
Shumuk, Ivan
*Sierra Club of Western Canada
*Simek, Stefan
Simmons, Helen
Simpson, C.H.
*SLACAN
*Smith International Canada Ltd.
*Smith, Arthur
Smits, Nel
Smyth, Steven
*SNC Group
*Snyder, Harold L.
*Sobolewski, André
*Social Action Commission, Roman Catholic Diocese of Charlottetown
*Social Planning and Research Council of Hamilton and District
*Social Planning and Review Council of British Columbia
*Social Planning Council of Metropolitan Toronto
*Social Planning Council of Ottawa-Carleton
*Social Planning Council of Winnipeg
*Société de développement de Jonquière inc.
*Société de recherche sur la faillite Saguenay
*Société inter-port de Québec
*Société Saint-Thomas d'Aquin
Society of Atomic Energy Canada Ltd. Professional Employees, Pinawa
Society of Atomic Energy Canada Ltd. Professional Employees, Executive, Chalk River
*Society of Management Accountants of Canada
*Software Industry Development Association
*Sommet Québécois de la jeunesse
*Sorensen, Lynda, M.L.A.
Sorrenti, Adam M.
*South Grenville District High School, Students of Grade 13 Geography
Southern Kings and Queens Community Advisory Board
*Southern, R.D.
Spangehl, Ed.
*St. Clair College
St. Francis Xavier University
*St. John Board of Trade
*St. John's Board of Trade
*St. Patrick's Social Justice Committee
*Standards Council of Canada
*Staples, Richard
*Status of Women Action Group (Victoria)
*Status of Women Council (Yukon)
Steering Committee for Implementing the Ecosystem Approach
*Stein, Carol
Stewart, Ross and Evaleen Jaager
Stayaert, Octaaf
*STOP Inc.
*Storefront for Voluntary Agencies
*Sub Committee on Youth Unemployment
*Sudbury 2001
*Sudbury Federal New Democratic Party
*Swanson, M.L.
*Sydney Steel Corporation
Syed, Jawed
*Symes, Beth and Marilou McPhedran
Syndicat des producteurs de bois de la Beauce
*Syndicat des travailleurs de la Société Asbestos Ltée Inc.
*TVOntario
Tallman, F.R.J.
*Task Force on Micro-Electronics and Employment
Taylor, A.
Taylor, D. Angus
*Technical University of Nova Scotia
Teconomics Limited
Thakur, Hari K.
Therriault, Clément Guy
3rd Dimensions and Associates Ltd.
Thomas, Morley
*Thompson Chamber of Commerce
*Thompson Industrial Commission
*Thompson, Brian
Thompson, Fred G.
Thompson, Kirk
*Thunder Bay and District Council of Clergy
*Thunder Bay and District Labour Council
*Thunder Bay Economic Development Corporation
*Thunder Bay Indian Youth Friendship Society
*Thunder Bay Multicultural Association
Toolsie, Rampersand
*Toppin, Don
*Toronto Board of Education
*Tourism Industry Association of Canada (Montreal)
*Tourism Industry Association of Canada (Ottawa)
Town of Oromocto
Town of Prescott
Town of Swan River
*Transalta Utilities Corporation
*Travel Industry Association of the Northwest Territories
*Tremblay, Pierre
*Trent University
Trust Companies Association of Canada
Twigg, John
*Ubrisco, Rita
*Ultramar Canada Inc.
*Unemployment Committee of Regina
*Union des Municipalités du Québec
Union of Ontario Indians
*United Church of Canada, Working Unit on Social Issues and Justice
*United Grain Growers Limited
*United Mine Workers of America, District 18
*United Mine Workers of America, District 26
*United Native Nations
*United Steelworkers of America
*United Steelworkers of America, Local 1064
*United Steelworkers of America, Local 6166
United Steelworkers of America, Local 6500
*United Steelworkers of America, Whitehorse
*United Way Canada
*United Way of Central Quebec
*United Way of Fredericton
*United Way of Greater Toronto
*United Way of Montreal
United Way of Ottawa-Carleton
*United Way of Quebec
United Way of the Lower Mainland
*United Way of Thompson
*United Way of Winnipeg
*University College of Cape Breton
*University of British Columbia, Centre for Continuing Education
*University of Calgary Faculty Association
*University of Lethbridge
*University of Manitoba, Faculty of Agriculture
*University of Regina
University of Regina Faculty Association
*University of Saskatchewan, MBA Students, College of Graduate Studies
*University of Waterloo
*University of Windsor
*University of Windsor, International Business Studies Research Unit
University of Winnipeg Working Group
*Urban Development Institute Canada
*Urban Transportation Development Corporation Ltd.
Ursel, Norman H.
*Vaicin, Yvon
Van Leeuwen, Bert
*Van Roggen, Senator George
*Vancouver Board of Trade
*Vancouver Island Building and Construction Trades Council
*Vancouver Unemployed Action Centre
*Vancouver Women in Trades Association
*Vanier Institute of the Family
*Via Rail Canada Inc.
*Victoria Labour Council
Vincent, Kimbell R.
*Voluntary Planning Board
Volunteer Centre of Calgary
Vosper, Velma
*Wahn, J.D.
*Walker, Graham
Wallace, James
Walsh, E.D.
Ward, Neil
Watson, John R.
Wayman, Morris
*Weaver, Bill W.
Webb, Geoff
*Webb, J. Tom
*Wells, Bill
Weppler, Reuben
Weser, Ernest J.
*Western Energy Investments Ltd.
*Western Stock Growers' Association
*Western Transportation Advisory Council
*Whelan, The Honourable Eugene
White, Walter E.
Whitehorse Chamber of Commerce
Whitney, Joanne
*Whyte, John Donaldson
Williams, Merlyn M.
*Williamson, Ian B.
Wilson, Bruce F.
Wilson, W. H.
*Wilson, L.R.
*Windsor and District Labour Council
*Windsor Chamber of Commerce
*Windsor Coalition for Development
*Windsor Women's Incentive Centre
*Windsor-Essex County Development Commission
*Winnipeg Chamber of Commerce
*Winnipeg Co-ordinating Committee for Disarmament
*Winnipeg Commodity Exchange
*Winnipeg Labour Council
Wise, Dorothy
*Women Against the Budget
*Women and Economic Development Committee of the Northwestern Ontario Women's Decade Council
*Women United for a Non-Exploitive New Age
*Women Unlimited
*Women's Information and Referral Centre
*Women's Involvement Committee of Upper Trinity South

Women's Network Incorporated
*Woodbridge, Reed and Associates Ltd.
Woods, Elizabeth
*Wyeth Ltd.
Yorston, Wilfred
*Young Women's Christian Association of Calgary
*Young Women's Christian Association of Canada
*Young Women's Christian Association of Metropolitan Toronto
Young Women's Christian Association of Thompson
*Young, David R.
*Yukon Chamber of Mines
*Yukon Teachers' Association
*Yukon Territorial Public Service Association
*Yukon Visitors Association
Zimmermann, Hans G.

Notes

Notes

Notes

Royal Commission on the Economic Union and Development Prospects for Canada

Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada

MINISTRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA 1984 No. CAT. 21-1983/1-21-1F ISBN 0-662-93818-3

L'enjeu

Conscients du potentiel qu'offre le Canada, il s'agit maintenant pour nous de passer des paroles à l'action.

Les commissaires

DONALD S. MACDONALD, PRÉSIDENT
CLARENCE LYLE BARBER
ALBERT A. BRETON
E. GÉRARD DOCQUIER
WILLIAM M. HAMILTON
JOHN R. MESSER
MARY ANGELA CANTWELL PETERS
LAURENT PICARD
MICHEL ROBERT
DARYL KENNETH SEAMAN
THOMAS SHOYAMA
JEAN CASSELMAN WADDS
CATHERINE D. WALLACE

NOTA LES CITATIONS TRADUITES DE L'ANGLAIS SONT SUIVIES D'UN ASTÉRISQUE (*)

AVRIL 1984

Table des matières

La préface 5

LA CONTRIBUTION DES CANADIENS

Le programme 6

LES ÉTAPES À SUIVRE

Les témoignages 7

LA TOILE DE FOND DE NOS AUDIENCES
LE LEGS D'UN PASSÉ RÉCENT
L'ÉCONOMIE
L'EMPLOI
L'INFLATION
LE VIRAGE TECHNOLOGIQUE
LES ÉCHANGES COMMERCIAUX
LA PRODUCTIVITÉ
L'ENTREPRENEURSHIP
LES RESSOURCES
L'ÉDUCATION
LES RELATIONS DE TRAVAIL
LA PERSPECTIVE SOCIALE
LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES
LES INSTITUTIONS NATIONALES
PASSONS À L'ENJEU

Les grands enjeux et les choix fondamentaux 28

L'emploi et les prix :
- *Les enjeux :* 31
  - LE PLEIN EMPLOI
  - LA STABILITÉ DES COÛTS ET DES PRIX
- *Les choix* 33

Le commerce et l'expansion industrielle :
- *Les enjeux :* 36
  - DES MARCHÉS SÛRS ET EN CROISSANCE
  - UNE EXPANSION INDUSTRIELLE ÉQUILIBRÉE
- *Les choix* 38

Table des matières

La productivité : 41
- *Les enjeux :*
  - UN PERFECTIONNEMENT TECHNIQUE DE CLASSE MONDIALE
  - DE BONNES RELATIONS DE TRAVAIL
  - ENTREPRENEURSHIP ET INNOVATION INDUSTRIELLE
- *Les choix* 44

L'éducation et la formation : 48
- *Les enjeux :*
  - UN RÉGIME D'ÉDUCATION DE HAUTE QUALITÉ
  - UNE FORMATION À VIE
  - UNE FORMATION PROFESSIONNELLE ORIENTÉE À DES EMPLOIS SPÉCIFIQUES
  - UN SYSTÈME DE RECYCLAGE PLUS EFFICACE
- *Les choix* 51

Les ressources et l'environnement : 53
- *Les enjeux :*
  - DES BÉNÉFICES À LONG TERME PROVENANT DES RICHESSES NATURELLES
  - L'ASSAINISSEMENT DE L'ENVIRONNEMENT
- *Les choix* 55

L'équilibre social : 57
- *L'enjeu :*
  - UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL
- *Les choix* 59

Les relations intergouvernementales et l'union économique : 61
- *Les enjeux :*
  - DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES PLUS HARMONIEUSES
  - UN RENFORCEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE
- *Les choix* 64

Les institutions nationales : 68
- *Les enjeux :*
  - DES INSTITUTIONS POLITIQUES PLUS REPRÉSENTATIVES ET PLUS SENSIBLES
  - UN APPAREIL BUREAUCRATIQUE ASSAINI ET PLUS RESPONSABLE
- *Les choix* 71

Cap sur l'avenir 74

Liste des mémoires et comparutions 75

La préface

La contribution des Canadiens

La Commission a tenu audience cinquante-sept jours à l'automne 1983. Elle avait deux objectifs : comprendre les aspirations des Canadiens de toutes les régions et de toutes les couches de la société ; et obtenir leur concours pour définir les grands thèmes à étudier afin de mettre en valeur le potentiel du pays et assurer un progrès économique et social soutenu.

La Commission a reçu plus de mille mémoires de particuliers, d'organismes et des administrations publiques ; environ la moitié des auteurs se sont présentés aux audiences pour exposer leurs points de vue et répondre aux questions des commissaires.

Des enjeux et des choix : voilà ce que nous avons tiré de l'abondance des suggestions, des idées et des documents que nous ont valués nos audiences et nos consultations.

Nous ne formulons pas de recommandations dans le présent document, ainsi que le constateront nos lecteurs. Étant donné l'étendue et la complexité sans précédent de notre mandat, nous nous étions simplement fixé pour objectif d'établir en quelque sorte un relevé des questions et des préoccupations que les Canadiens jugent fondamentales. Il permettra à nos interlocuteurs de mieux concentrer les avis et les conseils que nous leur demandons et qui serviront de base à nos recommandations.

Le texte qui suit s'adresse à la population du pays et il répond à des fins précises. Premièrement, pour ce qui est des questions fondamentales liées à l'avenir du Canada, il rend compte de ce qu'ont dit nos interlocuteurs, et cela dans leurs propres termes autant que nous les ayons saisis. Deuxièmement, il expose les grands enjeux sur lesquels nous sollicitons les avis de la population. Troisièmement, il étale l'éventail des choix que définissent ces enjeux. Il rend compte des solutions mises de l'avant, de sorte que nous puissions connaître les réactions publiques avant de formuler nos recommandations.

C'est en nous fondant sur les réactions du grand public, ainsi que sur les analyses et les conclusions découlant de notre programme de recherche, que nous élaborerons nos recommandations. Le schéma de notre programme de recherche paraîtra sous peu ; il fait état des projets entrepris dans le cadre du programme adopté par la Commission en vue de passer de la réflexion à l'action.

Aussi invitons-nous les Canadiens à nous présenter leurs observations sur les enjeux et les choix exposés dans le présent document, et à en faire, eux aussi, un programme d'action.

Plus de mille mémoires, plus de cinq cents comparutions . . .

Le programme

Les étapes à suivre

Nos consultations nous ont permis de connaître les perspectives des Canadiens de tous les secteurs de la société. Nous leur avons demandé d'accorder mûre réflexion à leur avenir et à celui du pays, en leur soumettant les questions suivantes :

NOS INSTITUTIONS ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES SONT-ELLES EN MESURE D'AFFRONTER L'IMPRÉVU, DE TRANSFORMER L'ADVERSITÉ EN UN AVANTAGE, D'EXPLOITER LES POSSIBILITÉS ET DE DONNER À POINT NOMMÉ LE COUP DE BARRE VOULU POUR FAIRE JOUER LE CHANGEMENT EN NOTRE FAVEUR ?

QUELS BUTS ÉCONOMIQUES PEUVENT NOUS GUIDER ET NOUS EMPÊCHER DE BUTER SUR L'IMPRÉVISIBLE ? QUELLES MESURES POLITIQUES POUVONS-NOUS NOUS DONNER POUR TRAVERSER LES INCERTITUDES DE L'AVENIR ?

Leurs réactions ont servi à l'élaboration de ce document et du programme qui servira à nos consultations. L'ENJEU est le fruit d'un travail en collaboration. L'automne dernier, la Commission a tenu audience dans vingt-huit villes, et nos interlocuteurs nous y ont fait part de leurs opinions et de leurs préoccupations. Nous avons regroupé celles-ci pour en tirer les grands enjeux.

À chaque enjeu correspondent plusieurs choix, tous théoriquement valables ; nous invitons le grand public à nous faire connaître les solutions qu'il entrevoit, qu'elles se trouvent à ce nombre ou non ; s'il estime qu'une solution n'est pas valable, nous aimerions qu'il nous en informe.

Ce document ne renferme aucune recommandation ; les recommandations qui figureront au rapport final dépendront de l'apport du public.

Soucieux d'obtenir le plus large concours possible aux travaux de la Commission, nous invitons particuliers, groupes et organismes à nous exprimer par écrit leurs vues sur les sujets inscrits à notre programme.

Ces communications devront nous parvenir au plus tard le 31 juillet 1984 à l'adresse qui suit :

LE SECRÉTARIAT
COMMISSION ROYALE SUR L'UNION ÉCONOMIQUE ET LES PERSPECTIVES DE DÉVELOPPEMENT DU CANADA
C.P. 1268
OTTAWA (ONTARIO)
K1P 5R3
(613) 996-1166

La Commission tiendra des séances dans cinq grandes villes afin de soumettre plus à fond au débat public les enjeux et choix en question. Nous y inviterons divers participants parmi ceux qui nous ont déjà communiqué leurs points de vue et qui se sont distingués dans divers secteurs. Ils chercheront à établir un équilibre parmi les choix que nous proposons. Les séances seront suivies d'une discussion publique.

Voici le calendrier des séances de 1984 :

- MONTRÉAL, les 30 et 31 mai et le 1er juin 1984
- HALIFAX, les 4, 5 et 6 juin 1984
- VANCOUVER, les 11, 12 et 13 juin 1984
- CALGARY, les 18, 19 et 20 juin 1984
- TORONTO, les 26, 27 et 28 juin 1984

Pour arrêter ses recommandations touchant les voies économique, sociale et institutionnelle à suivre, la Commission ne se fondera pas seulement sur les points de vue de ses interlocuteurs ou sur les réactions des Canadiens à son calendrier de travail, mais également sur les résultats de son vaste programme de recherche. Ces deux sources nous guideront dans l'élaboration du rapport et des recommandations se rattachant à notre mandat.

Les témoignages

Nous avons demandé aux Canadiens de nous donner leur impression du pays ; ils ont étalé devant nous un tableau d'une grande richesse et d'une grande diversité. Ils nous ont raconté leurs aspirations, leurs croyances les plus intimes, leurs craintes et leurs espoirs, leurs projets et leurs revendications.

Nous allons tenter de vous donner un aperçu des propos qu'ils nous ont tenus mais nous n'avons pas l'intention de tout reproduire. Ce que les Canadiens nous ont dit et les mémoires qu'ils ont présentés constituent quelques 55 000 pages de texte.

Notre tâche consiste plutôt à cerner les enjeux et les choix les plus critiques pour le Canada. Dans les pages qui suivent, nous allons tenter de vous donner l'impression qu'en ont les Canadiens.

La toile de fond de nos audiences

Le point de mire de la Commission, c'est l'avenir du Canada et la direction qu'il doit prendre. Les Canadiens semblent généralement partager cette opinion, sans pour autant avoir une perception unique de l'avenir.

Certains voyaient très loin ; c'était ce que nous avions espéré. D'aucuns ne s'intéressaient qu'à l'avenir immédiat. D'autres encore en étaient restés aux problèmes du passé.

Il n'est guère surprenant que les Canadiens aient été préoccupés par les problèmes immédiats, car nous sommes allés en quête de leurs opinions à une époque de grands bouleversements.

Soulignons dès maintenant les problèmes les plus importants, car ils reviennent dans les propos que nous ont tenus nos concitoyens.

Au moment des audiences, le chômage touchait près de 11 p. 100 de la population active; ce chiffre représentait une légère amélioration, mais le problème persistait.

En seize mois, l'inflation avait chuté de 12 p. 100 à 5 p. 100, et les taux d'intérêt avaient dégringolé à partir des records établis deux années auparavant. Ces derniers dépassaient encore le taux d'inflation, traduisant une inquiétude persistante vis-à-vis du phénomène inflationnaire. Ces chiffres reflétaient une économie sortant de la récession, mais se dirigeant on ne sait où.

De nombreux emplois avaient disparu pour de bon, les entreprises ayant été emportées par les faillites ou encore s'étant repliées sous les contraintes de la récession. La plupart des nouveaux emplois étaient de nature différente et exigeaient de nouvelles compétences. De plus, la population active avait augmenté en nombre.

Ces enjeux, et ceux que nous avons tirés de notre histoire, sont exposés dans une section ultérieure en même temps que les choix qu'ils comportent pour les Canadiens.

Aux préoccupations touchant la survie économique dans l'immédiat s'ajoutait la crainte que la technologie ne modifie ou n'ait déjà modifié le milieu économique ; la perception de l'avenir s'en trouvait quelque peu estompée. Les concurrences de l'extérieur accentuaient encore ces incertitudes. De sources nouvelles venaient avec force des revendications en faveur de la justice économique et sociale.

À ces difficultés relevant de l'économie s'ajoutaient des faits politiques de haute signification pour le sort du Canada. Deux élections avaient compromis le caractère national des deux principaux partis. La première, tenue en 1979, avait presque dissocié électoralement le Québec du gouvernement progressiste conservateur minoritaire. La seconde, en 1980, avait laissé les trois provinces de l'extrême-ouest sans représentation dans le gouvernement libéral majoritaire.

De plus, la question de l'appartenance du Québec au Canada, qui gagnait en intensité depuis longtemps, évoluait depuis l'élection provinciale de 1976 vers un moment décisif, soit le référendum promis. Les Québécois rejetèrent la proposition de souveraineté présentée par le gouvernement provincial. Peu après survint la lutte qui allait aboutir au rapatriement de la Constitution du Canada, à l'adoption d'une formule d'amendement et à l'enchâssement d'une Charte des droits et libertés, sans l'accord du Québec toutefois. La Charte exerce déjà ses effets sur notre avenir juridique, mais là aussi plane une incertitude sans précédent.

Dans l'intervalle, le deuxième enchérissement draconien du pétrole en moins de dix ans venait compliquer la situation. Malgré une atténuation liée à la récession mondiale, il a déclenché un autre combat sur les prix de l'énergie.

Le Canada devait lutter sur deux fronts : constitutionnel et énergétique. Sur le front constitutionnel, la tâche du gouvernement

Nous sommes allés en quête des opinions des Canadiens à une époque de grands bouleversements.

Les témoignages

était davantage compliquée parce qu'il n'y avait pas un seul député libéral pour les trois provinces de l'Ouest.

Or, un seul de ces faits eut suffi pour soulever des questions de fond exigeant de longs débats. Survenant en même temps ou à peu près, ils ont poussé le Canada à s'interroger sur ses fondements mêmes, à se poser des questions que les pays achevés ne connaissent plus.

LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DU CANADA, SON CADRE INSTITUTIONNEL, SON SENS DE LA COLLECTIVITÉ NATIONALE, SA STRUCTURE ÉCONOMIQUE, SA JUSTICE SOCIALE, SES RELATIONS AVEC LES AUTRES PAYS, LES RELATIONS DES CANADIENS ENTRE EUX ET LES RELATIONS ENTRE LEURS GOUVERNEMENTS : TOUS CES ÉLÉMENTS ONT ÉTÉ ANALYSÉS SOUS L'ÉCLAT D'IDÉES EN CONFLIT.

Si, au début de nos audiences, les tenants d'opinions chaudement débattues s'étaient arrêtés de guerre lasse, si certains points étaient mis en veilleuse, les questions profondes, auxquelles on n'avait pu apporter de réponse, laissaient tout de même leur marque pour l'avenir.

C'est dans ces circonstances que nous avons demandé aux Canadiens de nous donner leur impression du pays.

Les Canadiens nous ont paru inquiets des valeurs qui sont à l'honneur dans notre société.

Le legs d'un passé récent

Partons du même point que la plupart des Canadiens : si les difficultés actuelles ne définissent pas l'avenir qu'on souhaite, elles montrent bien celui dont on ne veut pas. Elles définissent également les enjeux liés à l'avenir du pays. C'est là notre objectif.

Lors de nos audiences, les préoccupations d'ordre économique ont été prépondérantes, comme d'ailleurs les préoccupations au sujet des institutions publiques et privées qui jouent dans la prise de décisions aux niveaux politique, social et économique. Comme nous le verrons dans les pages qui suivent, les Canadiens établissent un lien direct entre déficiences institutionnelles et malaises économiques.

Enfin, les Canadiens nous ont paru inquiets des valeurs qui sont à l'honneur dans la société canadienne ; ils en ont même remis certaines en question. Voilà sans doute la conséquence la plus immédiate de la période tumultueuse qui a précédé nos audiences.

QUELLES SONT LES VALEURS QUE REPRÉSENTE LE CANADA AUX YEUX DU MONDE ? QUELLES SONT LES VALEURS LES PLUS CHÈRES AUX CANADIENS ? Posées directement ou en sourdine, les questions et les réponses que nous ont offertes les Canadiens forment la trame de nos consultations, tels que le démontrent les témoignages reproduits dans le texte qui suit.

À cet égard, nous avons entendu des points de vue communs à des particuliers et à des groupes, outre ceux que nous citons. À l'occasion, nous avons fait des retouches pour des raisons de grammaire ou de longueur, mais d'une façon générale nous nous en sommes tenus aux témoignages oraux et aux mémoires recueillis lors des audiences. Quoi qu'il en soit, nous espérons avoir respecté l'esprit et les intentions de ceux que nous citons.

Nous avions envisagé aussi de citer des particuliers et des organismes privés, plutôt que les gouvernements, ce que nous avons fait d'une manière générale. Les administrations publiques—fédérale, provinciales et municipales—nous ont déjà beaucoup apporté en information et en analyses. Nous leur demanderons de nous aider à nouveau en traduisant les enjeux et les choix en recommandations orientées sur des mesures concrètes.

L'économie

Deux questions ont occupé le premier plan lors des audiences : l'emploi et les prix.

Bien sûr, elles ne se laissent jamais oublier, même aux époques les plus riches, mais la conjoncture les rendait pressantes, notamment la première. Aussi nous y arrêterons-nous d'abord, car les entretiens d'ordre économique, qu'ils portent plus précisément sur la technique, les échanges ou la productivité, reviennent tôt ou tard à la question de l'emploi.

L'emploi

Sous un certain aspect, cette question fondamentale s'est exprimée par le biais des inquiétudes touchant les victimes actuelles du chômage. A joué également la crainte que beaucoup plus d'emplois que ceux déjà perdus ne soient menacés par la technique, par les taux d'intérêt élevés, par une concurrence nouvelle, changeante et très vive. Enfin, certains groupes, dans des domaines particuliers, estimaient avoir été indûment touchés par le chômage et craignaient de le demeurer.

Les conséquences sociales du chômage nous ont été très bien décrites. Dans une région très peu fréquentée du pays, Mme Caroline Anawak nous a parlé d'une façon émouvante des 225 chômeurs permanents du village de Rankin Inlet, dans l'Arctique :

*« On leur a donné un surnom, qui est plutôt attristant, mais qui décrit assez bien la façon dont ils passent la journée : on les appelle « les marcheurs ». Ils apparaissent vers midi, ils s'assoient sur un banc, et lorsque les débits sont fermés, ils n'ont rien à faire sauf marcher. »**

À Régina, le Unemployment Committee nous a dit ce que cela voulait dire que d'être chômeur :

*« C'est avoir dix-huit ans et ne pas pouvoir se trouver d'emploi, parce qu'on n'a pas d'expérience ; personne ne veut nous embaucher, alors comment l'acquérir, cette expérience ? C'est avoir cinquante-sept ans et se faire mettre à la porte après trente ans de service loyal à l'entreprise, voir fondre toutes ses économies et s'entendre dire par les employeurs qu'on a toutes les compétences requises mais qu'ils veulent quelqu'un d'un peu plus jeune. »**

Une autre perspective nous a été présentée par le Status of Women Action Group de Victoria :

*« Nous sommes d'avis qu'il est désastreux pour n'importe qui d'être trop longtemps sans emploi. La peine en est trop lourde tant au niveau social qu'au niveau personnel. Le manque à gagner se reflète dans une baisse de la productivité et du bien-être national et le chômage continu se révèle désastreux au niveau de l'individu. Minant sa confiance en lui-même, le chômage affecte également les relations sociales de l'individu. Il déchire le tissu social. Nous sommes conscients qu'un taux de chômage élevé est lié à plusieurs problèmes sociaux dont, entre autres, une croissance du nombre d'enfants et de femmes maltraités, d'alcooliques, de suicides, de ruptures familiales, de névroses, sans compter les privations de toutes sortes par manque d'argent. »**

De diverses façons, dans toutes les régions du pays, c'est le côté humain du chômage qui nous a été dépeint. S'il est possible de résumer en quelques mots les répercussions du chômage sur l'avenir, c'est peut-être le mémoire des étudiants de 13ième année du South Grenville District High School, à Ottawa, qui a le mieux réussi, en affirmant que les étudiants ne veulent pas faire partie d'une génération sacrifiée.

Leurs propos reflètent très bien un autre aspect de la vie des Canadiens que nous avons observé. Ils ne se soucient pas tout simplement du chômage comme tel mais ils redoutent que pour certains, le chômage devienne un état permanent : ils ont effectivement peur de perdre toute une génération au chômage :

D'après la Saskatchewan Federation of Labour :

*« Le Canada est maintenant partagé en deux groupes : ceux qui ont du travail et ceux qui n'en ont pas. Il existe aujourd'hui une masse de chômeurs qui ne trouveront peut-être jamais d'emplois acceptables. »**

Cette opinion, toute contestée qu'elle soit, est très répandue. Pour ses adeptes, le Canada ne peut avoir qu'un seul grand objectif économique : le plein emploi. Voici à ce sujet l'avis exprimé par la Confédération des syndicats nationaux (CSN) :

« Il me semble que dans une société civilisée—le Canada en est une—on devrait partir d'une priorité absolue qu'on donnerait à l'emploi, protéger l'emploi et prendre des mesures dans ce secteur-là pour forcer le patronat à moderniser au fur et à mesure leurs entreprises. »

Même parmi les Canadiens qui ne croient pas que le pays ait affaire à une masse de chômeurs permanents, peu se sont élevés contre l'objectif du plein emploi. Mais, comme la citation tirée de la présentation de la CSN le laisse entrevoir, nous avons trouvé des opinions radicalement différentes sur les moyens d'atteindre cet objectif, ainsi que sur les sacrifices qu'il nous faudra faire afin de pouvoir l'atteindre.

L'inflation

Le chômage et l'inflation semblent meubler les préoccupations les plus pressantes des Canadiens. En fait, la plupart des gens qui accordaient priorité à la lutte à l'inflation fondaient leurs observations sur la ferme conviction qu'un taux d'inflation faible s'avère essentiel pour la création d'emplois.

M. Robert White, vice-président international du Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, nous a fait part des priorités des travailleurs :

*« Je ne pense pas que l'inflation constitue notre grande priorité ; bien sûr, c'est un phénomène inquiétant, surtout pour ceux qui ont un revenu fixe. Mais s'il fallait choisir entre deux pour cent de plus du côté de l'inflation ou du côté du chômage, j'opterais pour une amélioration du côté de l'emploi. »**

Ce point de vue sera exprimé par bien d'autres porte-parole des travailleurs, dont M. Michael Lyons, du Labour Council of Metropolitan Toronto :

*« Le problème de l'inflation n'est pas trop grave quand on a un emploi ; ce n'est pas du tout pareil quand on est au chômage. À ce moment-là, on n'a pas de revenu, et que l'inflation soit deux pour cent ou douze pour cent, ce ne sont plus que des chiffres. »**

Pour le mouvement syndical et tous ceux qui se préoccupent des effets du chômage sur ses victimes, la lutte contre le chômage passe avant la lutte contre l'inflation.

Voici ce qu'en dit M. Clément Godbout, un des directeurs des Métallurgistes unis d'Amérique :

« On ne suggère pas qu'on a les réponses à tous ces problèmes-là, mais la réponse qu'on nous a présentée qui fait que maintenant les gens ont de la misère, qu'il y a de la pauvreté et qu'on combat l'inflation par le chômage ne nous semble pas un avenir très brillant pour n'importe quel pays qui prend cette approche-là. »

Et d'enchérir le Syndicat national de la Fonction publique provinciale :

« Notre récession désastreuse et notre chômage massif n'ont pas été causés par la main invisible du destin mais par des politiques monétaristes délibérées. Ceux qui

Les jeunes ne veulent pas faire partie d'une génération sacrifiée.

Les témoignages

10

Une fois l'inflation vaincue, reste à savoir si les Canadiens vont tempérer de façon continue leurs attentes et leur comportement en matière d'augmentations salariales.

blâment un destin quelconque ne nous impressionnent guère.»

Et encore, le Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario, qui attaque le problème à la base :

*«Dans notre société, le travail représente le fondement de la dignité humaine ; on ne peut mettre en équation le travail et l'inflation. Voilà pourquoi nous sommes aujourd'hui dans cette situation pénible.»**

Suivant cette conception, de deux maux, le chômage et l'inflation, il s'agit de choisir lequel doit être l'objet d'une lutte soutenue.

Le milieu des affaires, qui voit là une fausse alternative, nous a fait entendre un tout autre point de vue. Ainsi, l'inflation ne serait pas un prix à payer pour le plein emploi. Au contraire, une faible inflation permettrait de créer des emplois. Le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national a posé le problème en ces termes :

*«On ne résoudra pas le problème du chômage en faisant abstraction du risque permanent d'inflation. Pour créer des emplois, il faut que la production augmente, que l'économie croisse ; et pour que cela se produise, il faut que les taux d'intérêt baissent davantage, de sorte que les dépenses des consommateurs et les investissements des entreprises connaissent une reprise soutenue. On ne peut guère prévoir de taux d'intérêt plus raisonnables si la crainte de la spirale inflationniste est générale. Mener le combat contre le chômage sans se soucier du risque de l'inflation, c'est s'exposer à l'échec sur les deux fronts.»**

La Chambre de commerce du Canada était du même avis :

«La Chambre de Commerce du Canada ne cache pas qu'elle considère l'inflation comme le plus important problème économique que le Canada ait à résoudre. Le contrôle de l'inflation est un préalable à la restauration de la confiance des affaires et des consommateurs ainsi qu'à la réduction du chômage.»

Accorder la priorité au chômage ou à l'inflation, voilà les grandes lignes du débat qui s'est déroulé au cours de nos audiences. Mais nous avons relevé des opinions très variées à l'intérieur de ce débat. Comme le démontre la présentation de M. David Slater, le président du Conseil économique du Canada :

*«L'inflation, l'emploi, la productivité et la croissance économique forment un tout. Il n'est pas réaliste de choisir un seul objectif, comme par exemple l'inflation, sans tenir compte des autres domaines. Il est admis de nos jours qu'il est possible de contenir l'inflation en réduisant suffisamment la masse monétaire. Quant à savoir si les Canadiens ont payé trop cher en termes de production et d'emplois perdus, c'est là une autre question.»**

En ce qui touche les prévisions à long terme pour l'inflation, M. Slater a fait une mise en garde. Selon lui, une fois l'inflation vaincue, reste à savoir si les Canadiens vont tempérer de façon continue leurs attentes et leur comportement en matière d'augmentations salariales ; c'est une question ouverte. Toujours selon M. Slater, il ne serait pas prudent de conclure des compressions salariales de 1982 qu'il s'est produit un changement durable dans le comportement des Canadiens.

Les questions de l'emploi et des prix—et comme l'a noté M. Slater, les questions connexes de la productivité et de la croissance—nous ont souvent mené à une autre question centrale de nos audiences, le virage technologique.

Le virage technologique

Comme on l'a vu plus haut, ON NE PEUT S'ENTENDRE SUR LA THÉORIE SELON LAQUELLE UN TAUX D'INFLATION FAIBLE ET CONTINU CRÉERAIT DES EMPLOIS, D'AUTANT PLUS QU'ON NE PEUT S'ENTENDRE POUR DÉCIDER S'IL Y A UN CHOIX VÉRITABLE À FAIRE ENTRE UNE LUTTE CONTRE L'INFLATION. PAR AILLEURS, LES CANADIENS S'ENTENDENT ENCORE MOINS SUR L'ÉTENDUE ET L'IMPACT DU VIRAGE TECHNOLOGIQUE.

Ce virage sème la peur : perdre une génération entière au chômage permanent. On nous a démontré d'autre part que le renouveau technologique s'avère essentiel pour maintenir le niveau d'emploi actuel. Le virage technologique recèle par ailleurs un potentiel énorme tant pour les perspectives d'emploi que pour l'économie.

Pour ceux qui se croient laissés pour compte, soit à cause de leur formation, soit à cause de la région qu'ils habitent, ceux-là craignent la technologie. Ceux pour qui la technologie représente un moyen d'accroître la productivité et de faire concurrence plus profitablement sur le plan international ceux-là sont beaucoup plus optimistes.

Les opinions les plus pessimistes reviennent inévitablement à la question de l'emploi et au thème de la génération perdue.

Voici en ce sens l'opinion du Windsor and District Labour Council :

*«Si les progrès scientifiques dans le domaine de la productivité s'opèrent à la vitesse prévue par de nombreux experts, des travailleurs de plus en plus nombreux seront mis à pied en permanence dans la décennie qui vient.»**

Et l'opinion de M. Richard Martin, président de la Manitoba Federation of Labour :

*«... et nous n'avons pas encore parlé des robots. Ce sont eux qui héritent de l'économie, et l'homme devient leur serviteur mal payé, s'il a encore la chance d'avoir un emploi. On comptait autrefois que les ordinateurs se chargeraient des corvées, laissant à l'homme les projets intéressants. Dans de nombreux cas, il semblerait que ce soit le contraire qui se passe.»**

Ce pessimisme est largement partagé par les syndicats de tous les secteurs, les groupes communautaires et les organismes bénévoles.

Pour sa part, le Conseil consultatif du Nouveau-Brunswick sur la condition de la femme nous a communiqué son opinion, qui rejoint celle de divers autres groupes :

« Que pouvons-nous faire face à l'avènement de la microélectronique ? Nous pouvons commencer par prendre conscience de la sévérité avec laquelle les changements économiques et technologiques désavantageront la main-d'œuvre féminine— une forte proportion de la main-d'œuvre— et reconnaître que si les attitudes et les politiques demeurent inchangées, une crise sociale et ouvrière se manifestera. »

M. Walter Light, le président de Northern Telecom, une des grandes sociétés canadiennes oeuvrant dans le domaine technologique, nous a présenté un autre point de vue :

*« Ceux qui perçoivent l'adoption de la technologie industrielle comme menace à l'emploi devraient tout de même se rendre à l'évidence qu'il n'y aura pas d'emplois si les manufacturiers canadiens ne sont pas concurrentiels. Les autres pays vont se servir de la technologie, même si on ne s'en sert pas au Canada. »**

Toutefois, pour tous ceux qui craignent les effets néfastes sur l'emploi d'un virage technologique trop brusque et ceux qui prévoient le même effet résultant d'une application technologique trop restreinte, tant d'autres abordent la question d'angles très différents. Autant de voix, autant d'opinions, toutes partagées sur cette question de pointe. Une d'entre elles mérite toutefois notre attention, puisqu'elle mise sur l'effet positif que peuvent avoir les nouvelles techniques sur les ressources humaines. C'est dans ce cadre que le Président directeur-général de la Banque de Montréal, M. William Mulholland, nous a fait part de ses observations :

*« À la longue, la technologie transforme les ouvriers peu qualifiés en employés qualifiés ; il est à espérer que le milieu du travail devienne conséquemment plus intéressant. Mais l'application de la technologie n'enlève d'emploi à personne. »**

Dans l'optique internationale, M. Len Bruton, doyen de la Faculté de génie de l'Université de Victoria, nous a signalé que

*« Nous sommes assez bien instruits et nous avons les techniques voulues pour venir en aide aux régions du monde qui sont moins riches que la nôtre, c'est-à-dire les régions qui manquent de ressources alimentaires, de formation et de soins de santé. Pourquoi le Canada ne se donnerait-il pas la vocation de perfectionner les industries qui offrent le potentiel d'exporter de tels services ? Pourquoi ne pas nous donner ce rôle ? »**

Pour sa part, M. Ken Low, le président du Action Studies Institute de Calgary, évoque le potentiel de la technologie dans le domaine du savoir :

*« La technologie de l'informatique et des télécommunications occupe une place centrale dans notre évolution. Elle nous fournit l'occasion de mettre en valeur la première de nos ressources, l'intelligence humaine. »**

Dans ce contexte, la technologie ne représente ni une sombre menace, ni un impératif économique, mais plutôt une occasion à saisir, sous réserve qu'elle reste au service de l'homme et n'en devienne point le maître.

Les échanges commerciaux

DANS LE DOMAINE DES ÉCHANGES COMMERCIAUX, LES PRÉOCCUPATIONS SUR LE CHÔMAGE SE LIENT DE TRÈS PRÈS À L'INTENSITÉ DE LA CONCURRENCE POUR LES MARCHÉS INTÉRIEUR ET EXTÉRIEUR, AU PROTECTIONNISME À LA HAUSSE, À L'INTERNATIONALISATION CROISSANTE DES ENTREPRISES ET AUX RÉPERCUSSIONS DE LA TECHNOLOGIE SUR LES PRODUITS ET LES MODES D'ÉCHANGE.

Dans ce milieu en évolution percent çà et là d'anciens griefs, tout à fait régionaux, ayant pour objet la politique commerciale du Canada. Certains groupes s'inquiètent des conséquences possibles des échanges commerciaux sur les perspectives d'emploi, comme d'autres craignent le virage technologique, mais l'atteinte d'un consensus durable sur les questions commerciales est davantage compliquée par les points de vues régionaux souvent opposés.

Les commentaires suivants illustrent très bien l'anxiété qu'on manifeste à propos de la fusion des échanges, du virage technologique et de l'emploi. Voici ce qu'en dit la Manitoba Federation of Labour :

*« L'internationalisation de la production menace de réduire le Canada au niveau de la Malaysia, c'est-à-dire un producteur de composantes pour les pays qui sont plus avancés sur le plan technologique. En d'autres mots, les forces économiques mondiales tendront à faire du Canada un bassin d'ouvriers non qualifiés et bon marché. »**

M. Louis Laberge, le président de la Fédération des travailleurs du Québec, a émis une opinion semblable :

« Nous sommes fort conscients que nous devons tenter de demeurer concurrentiels, bien sûr, mais j'espère que la Commission ne croit pas réalisable ce que certains disent, que nous puissions devenir concurrentiels avec Taiwan. On est très peu habitués à vivre avec un bol de riz ou deux par jour. »

Lors de nos audiences, certains groupes se sont concentrés sur l'environnement économique mondial dans lequel le Canada

La technologie de l'information et des télécommunications occupe une place centrale dans notre évolution. Elle nous fournit l'occasion de mettre en valeur la première de nos ressources, l'intelligence humaine.

Les témoignages

Une expansion de notre secteur des exportations qui vise à desservir les clients américains pourrait faciliter l'implantation d'économies d'échelle qui nous permettraient de nous implanter sur les marchés plus éloignés.

évolue. Ils se sont penchés sur l'abaissement des barrières tarifaires suite à la conclusion d'accords internationaux, sur le recours croissant à des barrières non tarifaires et sur les difficultés et les perspectives qu'offrent nos relations commerciales avec les États-Unis et les pays du Pacifique. Dans une large mesure, l'environnement international est perçu comme le champ de bataille pour notre survie économique, terrain imprévisible s'il en est. M. Bernard Wood, le directeur exécutif de l'Institut Nord-Sud, a résumé ainsi la situation actuelle :

*« Malgré la montée du protectionnisme, le système [économique international] ne s'est pas encore écroulé. Il est reconnu que s'il devait s'effondrer, nous aurions de graves problèmes. On peut garder un certain espoir qu'il se maintienne, reste à savoir comment. Pour ma part, j'en suis incertain parce que les réductions tarifaires ne constituent pas une question très importante pour le moment. Il s'agit d'abord et avant tout de réduire ou d'arrêter la multiplication des barrières non tarifaires. »**

L'Association des manufacturiers canadiens affirme pour sa part :

*« On manque de direction dans les systèmes d'échanges mondiaux. Tandis que les grands joueurs sont limités par des restrictions économiques et politiques internes et ne peuvent donc pas s'entendre pour assumer un rôle de leadership, le système international, voguant d'une crise à l'autre, risque de s'en aller à la dérive. »**

Le représentant de la ville de Lethbridge a remarqué, comme plusieurs autres d'ailleurs, que

*« Le Canada compte parmi les pays les plus dépendants et les plus vulnérables au point de vue du commerce international. »**

Étant donné la vulnérabilité du Canada vis-à-vis des fluctuations de l'économie mondiale, deux questions importantes ont été soulevées. Il s'agit en premier lieu de la question de la productivité et de la concurrence, et du moyen de garantir une croissance soutenue de la productivité. L'autre volet du débat porte sur l'établissement de relations commerciales stables à long terme. Les relations canado-américaines sont évidemment devenues le point de mire. On s'attendait à ce que les liens commerciaux et économiques entre le Canada et les États-Unis se resserrent dans les années à venir. À certaines exceptions près, les Canadiens estimaient qu'il s'agit là d'une situation favorable, qui doit être encouragée.

Malgré les inquiétudes exprimées dans les passages cités plus haut au sujet de la stabilité internationale, l'intérêt pour la recherche d'autres marchés était manifeste, notamment dans les pays du Pacifique. On souhaitait aussi une libéralisation des échanges par l'entremise d'organismes multilatéraux, tel l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (G.A.T.T.). Ainsi, la Fondation Asie-Pacifique du Canada et le Groupe SNC trouvaient que cette orientation était la plus avantageuse.

POUR CE QUI EST DES RELATIONS CANADO-AMÉRICAINES, ELLES ONT TOUJOURS COMPTÉ PARMI LES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE LA POLITIQUE COMMERCIALE DU CANADA. LA LONGUE HISTOIRE DE CETTE QUESTION A PERCÉ LORS DE NOS AUDIENCES.

Cette relation est devenue plus importante à l'occasion des réductions douanières consenties en vertu du G.A.T.T. Dès 1987, 85 p. 100 des importations canadiennes en provenance des États-Unis se feront en franchise ou seront sujettes à des droits inférieurs à 5 p. 100. Le Canada jouira du même accès au marché américain pour ses produits.

On a souvent noté, au cours des audiences, que les produits canadiens subissaient le contrecoup des mesures protectionnistes américaines dirigées contre d'autres pays et qu'ils étaient parfois menacés directement par des mesures non douanières, en particulier des droits anti-dumping.

Le Conseil économique du Canada a bien exposé le dilemme qui en résulte pour nous :

*« Par suite de l'adoption d'une longue série de réductions tarifaires, en sommes-nous arrivés au Canada avec le pire des deux mondes, c'est à dire des tarifs trop bas pour être d'une efficacité quelconque, sans pour autant avoir un accès suffisant aux grands marchés américains, japonais et européens dont jouissent nos concurrents ? »**

D'après le Conseil, l'accès au marché américain que nous accorderait le libre-échange représente l'étape la plus importante à franchir pour améliorer notre niveau de vie et notre productivité, rationaliser les méthodes de fabrication et profiter tant aux consommateurs qu'aux régions. Il ne serait pas nécessaire pour autant de réduire nos échanges avec les autres pays ; au contraire, leur croissance pourrait être accélérée :

*« Beaucoup semblent croire qu'un commerce plus libre et plus étendu avec les États-Unis empêche l'expansion de notre commerce avec les autres pays. C'est là une opinion sans fondement logique, étant donné que l'expansion de notre secteur des exportations visant à desservir les clients américains pourrait faciliter l'implantation d'économies d'échelle qui nous permettraient de nous implanter sur les marchés plus éloignés. »**

La plupart des autres interlocuteurs qui ont touché cette question au cours de nos audiences ont été moins catégoriques, prônant la stimulation du commerce par divers moyens, dont le libre-échange sectoriel.

Le Conseil consultatif international de l'industrie et du commerce au Canada rend bien compte de l'opinion sur ce point :

*« On ne saurait trop souligner l'importance du commerce avec les États-Unis. Il faut faire tous les efforts possibles pour améliorer ces relations commerciales. En même temps, le Canada devrait chercher à établir des relations commerciales avec d'autres pays. »**

Mais il existe un courant contraire, qui nous a été tout aussi clairement présenté.

Opposés tant à la libéralisation des échanges canado-américains qu'à la situation actuelle d'intégration économique avec les États-Unis, l'Institut canadien de politique économique et le Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile nous ont exposé, à Toronto, leur point de vue. D'après le porte-parole du Syndicat,

*« Dans le cas du Canada, lorsque l'internationalisation signifie une intégration accrue avec les États-Unis, la question ne se pose pas tout simplement pour ce qui est des limites à notre souveraineté, mais aussi pour ce qui est de notre survie politique. »**

Le vice-président de l'Institut, M. Abraham Rotstein, a précisé que

« C'est une conception de l'économie qui relève du merveilleux, que de s'attendre à ce que les filiales canadiennes fassent concurrence aux sociétés-mères installées aux États-Unis. Le phénomène inverse est beaucoup plus probable : le libre-échange entraînerait la disparition des filiales canadiennes, et le marché canadien serait desservi soit par les États-Unis ou encore par les pays du Sud-Est asiatique.

*La question est assez claire. Pouvons-nous maintenir le statu quo, comme le propose le gouvernement, en adoptant une série de rajustements comme le libre-échange sectoriel, tout en favorisant l'intégration des économies canadienne et américaine ? Faut-il plutôt accorder la priorité au développement d'une politique industrielle, dont relèverait une politique commerciale ? La position de l'Institut est assez claire : nous ne devons plus nous laisser bercer par la douce illusion du marché extraordinaire que représentent les États-Unis. »**

En outre, on nous a fait valoir les mérites d'une proposition visant à faire d'une nouvelle politique industrielle une solution de rechange au statu quo ou encore à la libéralisation plus poussée du commerce. M. Alan Blakeney, ancien premier ministre de la Saskatchewan, a touché ce thème :

*« Le Canada a-t-il le choix d'avoir une économie qui soit vraiment distincte de l'économie américaine ? Pas complètement distincte, il est sûr, mais autant que peuvent l'être les économies suisse ou suédoise par rapport à celles de l'Allemagne de l'Ouest ou du Marché commun ? Je crois que nous avons effectivement cette liberté d'action. »**

Le Conseil national de recherches, de son côté, nous a dit qu'il fallait tout d'abord en arriver à une entente générale sur la stratégie industrielle :

*« Le gouvernement fédéral pourrait inciter l'entreprise, les travailleurs et les autres intervenants sociaux à former un consensus sur une stratégie industrielle ; il est sûr que cette stratégie ne se fera pas d'ici demain, ni dans une région donnée. »**

Et le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national de noter les problèmes qui se posaient :

*« Nous ne croyons pas qu'une stratégie industrielle soit faisable, ou même nécessaire. En ce qui touche la faisabilité, il faudrait tout d'abord voir s'il est possible de mettre en oeuvre une stratégie qui soit efficace, coordonnée et à long terme. En ce moment, les onze gouvernements adoptent souvent des lignes de conduite divergentes. Une poussée décentralisatrice des pouvoirs décisionnels en matière de politique économique et industrielle ne s'accorde pas avec la notion d'une stratégie industrielle nationale bien coordonnée. Il reste une autre difficulté dans l'évaluation de la faisabilité d'une stratégie industrielle canadienne : nous n'avons pas de consensus quant aux composantes d'une telle stratégie et, par conséquent, on nous présente sans cesse des listes d'objectifs fort valables qui sont en contradiction les uns avec les autres. »**

On a contesté l'idée qu'on puisse désigner d'avance les gagnants et les perdants de l'industrie, en invoquant d'autres raisons que l'improbabilité d'une entente sur cette stratégie. L'Association canadienne des manufacturiers a exprimé le point de vue ci-après :

*« Le gouvernement n'est jamais en mesure de savoir à l'avance quel est le secteur qui obtiendra le plus grand succès concurrentiel. Les forces du marché décideront des gagnants et les gouvernements ne devraient pas tenter de les anticiper. Généralement parlant, l'appui aux investissements devrait être assez généreux et s'appliquer de façon égale à tous les participants, selon des règles bien définies. »**

À cet effet, M. Angus Bruneau, président de Bruneau Resource Management, affirmait à Halifax qu'il existe une autre entrave à l'élaboration d'une politique industrielle nationale, qui serait en fait l'anicroche fondamentale :

*« Imaginons que l'on conçoive une stratégie industrielle nationale qui reçoive l'appui de toutes les parties intéressées—c'est-à-dire les représentants des provinces, des secteurs industriel, financier et ouvrier du pays ; je suis d'avis qu'une telle stratégie ressemblerait drôlement à notre Loi de l'impôt sur le revenu, et que même les spécialistes n'arriveraient pas à la déchiffrer. »**

La dimension régionale complique d'autant l'élaboration d'une stratégie indus-

Une poussée décentralisatrice des pouvoirs décisionnels en matière de politique économique et industrielle ne s'accorde pas avec la notion d'une stratégie industrielle nationale bien coordonnée.

Les témoignages

Il ne faut pas perdre de vue un facteur très important de la productivité, mais qu'on oublie parfois de mentionner : l'efficacité de la gestion.

trielle. Les provinces périphériques estiment que le Canada possède déjà une stratégie industrielle, la Politique nationale de 1879, et qu'elle a toujours favorisé le développement du Canada central au détriment des provinces de l'Ouest et de l'Atlantique.

Les propos du Premier ministre Brian Peckford de Terre-Neuve montrent à quel point il est difficile de mettre en place une stratégie industrielle :

*« À notre avis, la politique nationale, les accords constitutionnels en vigueur et les forces économiques nous ont empêché d'atteindre notre potentiel. Nous ne sommes pas du tout enclins à maintenir le statu quo puisqu'il a eu pour effet d'exploiter notre province au profit d'autres régions. »**

La présentation du Comité de promotion économique de Montréal abondait dans le même sens :

« On imagine difficilement que le gouvernement canadien d'aujourd'hui pourrait adopter la « National Policy » qui a permis au coeur industriel du Canada de se développer « aux dépens » (dirions-nous aujourd'hui) des deux extrémités du pays. »

L'orientation d'un schéma de développement industriel dépend forcément des intérêts à long terme du Canada. Cette question importante a été soulevée à plusieurs reprises au cours de nos audiences. Dans le même sens, on nous a maintes fois indiqué qu'aucune relation commerciale entreprise par le Canada ne saurait être à l'abri des forces concurrentielles du marché international, nous engageant par conséquent à la limite de notre potentiel. D'après Mme Enid Barnett de l'Université Laurentienne,

*« Une lutte pour la vie s'engagera partout sur les marchés mondiaux, qu'il s'agisse de ressources, d'appareils stéréo, ou des produits de Northern Telecom. Étant donné l'aspect très concurrentiel du commerce international au cours des dix années à venir, il y aura forcément une lutte acharnée. »**

La productivité

LES CANADIENS ESTIMENT DE TOUTE ÉVIDENCE QU'UNE CROISSANCE SOUTENUE DE LA PRODUCTIVITÉ CONSTITUE À LA FOIS UN OBJECTIF FONDAMENTAL À LONG TERME ET UN OBSTACLE MAJEUR QU'IL NOUS FAUT SURMONTER.

Le mot « productivité » prête à confusion et sa mention suscite chez certains de vives émotions, comme l'a bien expliqué M. Richard Martin de la Manitoba Federation of Labour :

« Dans le monde syndical, à toutes les fois qu'on entend le mot « productivité », on se hérisse et on y voit une diminution de nos salaires et l'accélération de la chaîne de montage.

*Ce n'est pas nécessairement ce que ça veut dire à tout coup, mais c'est assez souvent ce qui se passe. D'après nous, la productivité est essentielle à l'épanouissement du pays. Nous croyons qu'il est possible d'augmenter la productivité de façon importante, sans pour autant couper des emplois. »**

M. Fred Pomeroy, le président du Syndicat des travailleurs en communication du Canada (maintenant Syndicat des travailleurs en communication, électronique, électricité, techniciens et salariés du Canada), estimait pour sa part que le débat sur la productivité était très polarisé, étant donné qu'on rejetait sur les travailleurs le blâme du déclin de la productivité :

« On entend dire et redire à satiété que c'est à cause de notre régime coûteux de sécurité sociale, du piètre rendement des travailleurs canadiens et de leurs exigences salariales déraisonnables, que le Canada n'est plus en mesure de subir la concurrence sur les marchés mondiaux. À cela nous répliquons que la réduction du taux de productivité au Canada est la résultante de plusieurs facteurs dont le moindre est le rendement ou le coût de la main-d'oeuvre. »

Au fait, nous n'avons pas remarqué que le débat s'était polarisé ; tous semblent connaître le point de vue du monde ouvrier. M. Bernard Miller, un des vice-présidents d'Air Canada, nous a dit :

*« Même de nos jours, il y a des Canadiens qui n'aiment pas entendre parler de productivité. Ils y voient un prétexte pour les faire travailler plus fort, plutôt que d'y trouver une anicroche à résoudre si on veut atteindre un fort niveau de concurrence qui nous permettra de vendre partout et d'assurer un haut niveau de vie à tous les Canadiens. »**

Nos interlocuteurs étaient tout aussi conscients des autres facteurs qui pourraient influer sur la croissance soutenue de la productivité. M. Walter Light, de la société Northern Telecom, a mentionné le rôle crucial de la gestion :

*« Il ne faut pas perdre de vue un facteur très important de la productivité, mais qu'on oublie parfois de mentionner : l'efficacité de la gestion. L'attitude des gestionnaires fait partie intégrante de cette perspective ; si on cherche une amélioration de la productivité, ce sont les directeurs de l'organisation qui doivent être les premiers à l'encourager. »**

Nos concitoyens se plaignent de l'incertitude qui plane sur le pays à la fois vis-à-vis des causes de l'augmentation ou du déclin de la productivité, et vis-à-vis de l'acceptabilité des normes qui servent à la mesurer. Le Vancouver Board of Trade a étudié la question de la mesure de la productivité :

*« Nul ne saurait nier l'importance des mesures et des indices de productivité, mais nous nous demandons s'il ne serait pas grand temps de repenser leur application et leur interprétation, surtout dans la conjoncture économique actuelle. »**

M. Rod Dobell, ancien doyen de la Faculté d'administration publique de l'Université de Victoria, nous a parlé sans détour du problème. D'après lui, il existe

*« une perception faussée de la distinction entre les rôles des secteurs privé et public, ce qui reflète peut-être un désir de revenir à un passé plus simple. Cette optique semble classer les activités au rang de productives ou gaspilleuses, selon qu'elles font l'objet d'une transaction commerciale ou pas. Il est ironique de constater que dans un pays où les perspectives étaient fondées sur les ressources naturelles et les capacités humaines, l'opinion générale voudrait que ce soit ceux qui revendent des automobiles pour faire des bénéfices qui créent la richesse, tandis que ceux qui travaillent à l'amélioration génétique des espèces saumonières, au reboisement, ou encore à la gestion de la faune ou à la conservation de l'eau ne font que redistribuer la richesse, tout au plus. »**

L'entrepreneurship

Nous devons encourager les preneurs de risques ; non seulement cet objectif est-il souhaitable, c'est un choix fondamental pour ce qui est de la direction économique à prendre.

Le mémoire de l'Université de Waterloo portait sur le secteur manufacturier :

*« Le choix [d'une politique] sera plutôt difficile. D'une part, il est possible de créer des emplois dans une industrie périmée, isolée et bien protégée contre la concurrence étrangère, et qui essaie d'échapper aux bouleversements que pourrait entraîner le virage technologique dans les emplois et dans la structure de l'industrie. D'autre part, il est possible de favoriser la création d'un climat dans lequel les entrepreneurs vont saisir les occasions qui se présentent et tenter de se servir de la richesse qui en résulte pour remédier à ces bouleversements. »**

La création de ce climat est primordiale, parce que les Canadiens, où qu'ils habitent, ne se perçoivent pas comme preneurs de risques. Dans un sens contraire, M. Claude Lalonde, le président de la Société de recherche sur la faillite Sagamie et professeur de sciences économiques et administratives à l'Université du Québec à Chicoutimi, a affirmé :

« De tous les phénomènes économiques dont la croissance a pu être observée au Canada depuis le début du siècle, il semble que ce soit le nombre d'entreprises fondées annuellement qui ait été le plus constant. De ce nombre d'entreprises dont le volume ne cesse de croître à chaque année, de décennie en décennie, plus de 97 p. 100 font partie du groupe des petites et moyennes entreprises. La création de ces nouvelles entreprises est le reflet de l'entrepreneurship, de l'esprit d'initiative et d'innovation dont font preuve les Canadiens en tentant particulièrement de satisfaire davantage les besoins de la collectivité canadienne. »

À Vancouver, M. Harold N. Halvorson, conseiller en gestion, avait un aperçu différent du phénomène :

« On dit souvent que les Canadiens ont une peur bleue de prendre des risques, et que cette crainte contribue à notre manque de progrès. Le Canadien moyen ne pourrait probablement jamais construire une usine de pâte et de papier ou une fonderie, quelle que soit son audace. Il n'obtiendrait sans doute ni les matières premières, ni l'appui financier, ni même la technologie nécessaire. Pour ma part, j'estime que les Canadiens ont tout autant d'initiative que les autres, mais ils ont des ressources limitées. On ne peut pas dire que c'est de leur faute ; c'est plutôt le manque d'initiative de quelques centaines de personnes à la direction des grandes entreprises qu'il faudrait blâmer.

*Dans certains cas, le faible nombre d'entrepreneurs est dû au fait que nos entreprises sont très souvent des filiales et manquent des capacités voulues ; ce qui est plus important, elles n'ont souvent pas le droit de se diversifier ou de faire une transformation plus poussée des produits. Ailleurs, les raisons ne sont pas si évidentes ; les avantages automatiques qu'ont les compagnies propriétaires d'une mine très riche ou d'une forêt vierge peuvent les tenir à l'abri des pressions de la concurrence. Ces avantages pourraient être des facteurs très importants. »**

Le financement est nécessaire pour l'instauration d'un climat favorable dans lequel les entrepreneurs ajoutent leurs énergies à l'effort collectif menant à une croissance réelle soutenue. La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante estime pour sa part que

« le financement des petites entreprises est un problème constant que toutes les économies mondiales ont examiné en long et en large. Le manque de capitaux limite à la fois l'expansion et la modernisation du marché et rend la petite entreprise, surtout celle qui débute, particulièrement vulnérable aux fluctuations des marchés et du loyer de l'argent. Une bonne politique à l'égard de la petite entreprise doit donc, d'abord et avant tout, être stable et favoriser le maintien de faibles taux d'intérêt. »

Le Canadien moyen a tout autant d'initiative que les autres . . . c'est plutôt le manque d'initiative de quelques centaines de personnes à la direction des grandes enterprises qu'il faudrait blâmer.

Les témoignages

Une économie cyclique ne récompense pas de façon adéquate le labeur des habitants du Nord.

Les ressources

L'ANCIEN DÉBAT SUR L'ÉCONOMIE CANADIENNE A TOUJOURS DONNÉ LIEU À UNE LUTTE ENTRE L'ÉCONOMIE EXTRACTIVE, EXPORTATRICE, ET L'ÉCONOMIE MANUFACTURIÈRE QUI, ELLE, DOIT ÊTRE PROTÉGÉE CONTRE LES IMPORTATIONS ; LA LUTTE S'INTENSIFIE D'AILLEURS DEPUIS LES ANNÉES 1970. Même si le secteur tertiaire représente une part aussi importante de l'économie que les secteurs primaire et secondaire mis ensemble, le débat persiste, et il demeure régional. Un aspect de ce débat nous a été présenté par le Vancouver Board of Trade :

*« Dans une large mesure, la force du Canada dépend des industries extractives. Les secteurs agricole et extractif continueront de nous permettre de financer nos importations. De plus en plus, le secteur de l'extraction devra continuer à financer les industries manufacturières, protégées pour leur part par des contingentements, des tarifs et divers autres règlements encore. »**

Le Social Planning Council of Metropolitan Toronto, dans le contexte des transformations qui s'opèrent au sein de l'économie mondiale, nous a tenu les propos suivants :

*« Il est facile de considérer le processus de restructuration globale comme inévitable. Cependant, les conséquences pourraient en être dévastatrices pour le Canada, car elles vont intensifier notre tendance à nous fier à l'exportation des matières premières, rendant ainsi plus difficile l'élaboration d'une stratégie industrielle intérieure. »**

La société Dow Chemical Canada nous a présenté l'argument en faveur d'un prix qui favorise l'industrie canadienne :

*« Le Programme énergétique national et l'accord conclu en 1981 entre le gouvernement fédéral et le gouvernement albertain établissaient les augmentations régulières des prix du pétrole brut et du gaz naturel. Cette approche est valable pour les marchés protégés, comme le mazout et l'essence, mais elle peut avoir des répercussions désastreuses pour des industries comme les entreprises pétrochimiques, qui exploitent un marché international. »**

Et de dire M. Jack Gallagher à Calgary :

*« D'après moi, aucune industrie ne devrait jouir de protection côté prix, et surtout pas l'industrie pétrolière. Cette dernière devrait accepter la fixation des prix à l'échelle mondiale, que les prix montent ou qu'ils descendent. Nous devrions être en mesure de vendre notre produit au plein prix . . . Pour une industrie qui vient s'établir au Canada, ou même pour les industries déjà en place, la question la plus importante est la suivante : peut-on nous assurer un approvisionnement énergétique à l'intérieur du pays pour les cent prochaines années ? Au Canada, on peut le leur garantir ; mais ce n'est pas partout pareil. »**

Il s'agit là d'une question qui dépasse la garantie d'approvisionnements futurs, ou encore le prix payé soit par les consommateurs, soit par les industries. Elle touche les relations des régions aux marchés tant extérieur qu'intérieur ; elle affecte non seulement les ressources les plus évidentes, comme le pétrole et les minerais, mais aussi l'eau fraîche, les pêches côtières, les terres agricoles, et encore, l'espace requis pour les activités économiques traditionnelles.

Le Chef du Parti libéral du Nouveau-Brunswick, M. Ray Frenette, nous a parlé des pêches de l'Atlantique :

*« Nos ressources sont pour la plupart exportées aux États-Unis sous forme de matières premières, à cause des tarifs en vigueur. Si nos produits sont transformés ici, le tarif augmente. C'est la raison pour laquelle une grande partie de nos produits de la pêche sont exportés aux États-Unis en blocs de glace, pour y être transformés et emballés. »**

L'axe Nord-Sud affecte bien d'autres domaines : voici ce qu'avait à en dire M. Robert White :

*« Nous avons déjà à faire face à des tensions régionales assez graves ; maintenant, l'Alberta estime que son avenir économique est lié à un axe Nord-Sud pour ce qui est des ressources et des produits. Le Québec définit sa souveraineté économique en fonction de l'investissement américain qu'il peut attirer et de son accès au marché de l'est des États-Unis ; la Colombie-Britannique, pour sa part, se tourne vers le Pacifique. Qu'arrive-t-il alors de la raison d'être économique de l'union canadienne ? Et si cette raison devait disparaître, qu'adviendrait-il alors des raisons d'être culturelle et politique ? »**

Les gens du Nord ont une impression différente des relations Nord-Sud, dans le contexte nord-américain. Voici ce que nous a dit Mme Lynda Sorensen, député, à Yellowknife :

*« Il est reconnu que les Territoires du Nord-Ouest sont, et continueront d'être, la source de matières premières qui sont transformées, distribuées et vendues par les entreprises du sud du Canada et d'ailleurs. Cela ne signifie pas pour autant que nous devrions accepter que les Territoires n'existent que pour desservir les régions industrielles centrales et qu'il nous faut bêtement accepter les hauts et les bas des cycles économiques mondiaux. Une économie de la sorte ne récompense pas de façon adéquate le labeur des habitants du Nord. »**

La dimension Nord-Sud, c'est-à-dire la juxtaposition des pays riches et des pays pauvres, préoccupe de plus en plus l'industrie minière. Les pays en voie de développement deviennent fréquemment des concur-

rents sérieux dans le marché mondial des ressources. M. Tex Enemark, le président de la Mining Association of B.C., a décrit les problèmes qui en découlent :

*« Nous sommes en concurrence avec les pays du tiers-monde qui demandent moins cher et qui arrivent à produire à la moitié de notre coût de production ; au fur et à mesure que les prix baissent—voici le point où les théories économiques ne tiennent plus—ils doivent produire deux fois plus pour continuer à satisfaire leurs obligations envers la communauté bancaire internationale. Étant donné la nature particulière de ce genre d'économie, nos théories économiques ne vont plus. »**

Dans de nombreuses industries extractives, il faut ajouter aux problèmes de l'approvisionnement, du prix et de la concurrence les préoccupations au sujet de l'environnement, des limites de la ressource elle-même et des diverses revendications concernant les bénéfices découlant de ces ressources.

Les Keewatinowi Okimakanak du Manitoba nous ont justement dit que :

*« L'expansion récente des industries forestières et hydro-électriques a eu un impact négatif sur les activités traditionnelles de chasse et de pêche. L'épuisement de ces ressources a réduit au dénuement le plus complet la population des villages qui en vivaient. »**

On nous a également parlé du ralentissement économique causé par les règlements de protection de l'environnement. Mme Florence Whyard, le maire de Whitehorse, nous a parlé du problème que cause l'évacuation des eaux dans le Yukon :

*« Au Yukon, les explorateurs miniers sont allés en cour lutter contre les règlements sur la pureté de l'eau dans les ruisseaux du Klondike ; s'ils perdent leur cause, les poissons seront bel et bien les maîtres des eaux. Je disais autrefois à mes amis en blaguant que s'ils voulaient revenir sur terre dans un autre avatar, ils devraient revenir sous la forme d'un caribou, étant donné que les agences gouvernementales font tout en leur pouvoir pour protéger ce noble animal. Mais aujourd'hui, je leur conseillerais de revenir sous la forme d'un saumon. »**

Ce sont toujours les ressources—l'eau, la terre, les forêts, les minéraux, le pétrole et le gaz naturel—qui créent les dilemmes au Canada. La Société Inter-Port de Québec affirmait que les ressources sont d'une importance capitale :

« Le Canada étant un pays foncièrement exportateur, c'est du côté de la valeur ajoutée du produit exporté qu'il faut faire porter notre attention. Il faut constater que de toute façon nous sommes condamnés à l'exportation puisque notre marché intérieur n'est pas en mesure d'absorber notre production. »

L'éducation

L'ÉDUCATION RECOUPE TOUS LES DÉFIS AUXQUELS NOUS AVONS À FAIRE FACE, QU'ILS SOIENT DE NATURE ÉCONOMIQUE, SOCIALE, POLITIQUE OU CULTURELLE.

C'est par ailleurs un sujet d'une sensibilité extrême, surtout en ce qui concerne les relations fédérales-provinciales. Cette sensibilité nous a été léguée par les expériences du passé, souvent désagréables, toujours pénibles.

La question de l'éducation revêt un aspect important pour le Québec, tel que nous l'a souligné Mme Michèle Jean. Dans son mémoire, l'ancienne présidente de la Commission québécoise d'étude sur la formation professionnelle et socio-culturelle des adultes nous a fait part de son opinion, que partagent d'ailleurs beaucoup de Canadiens :

*« La responsabilité en matière d'éducation appartient aux provinces. Le fédéral se doit donc de respecter les compétences et la diversité culturelle en ce domaine. »**

Les interventions venant des autres provinces, quoiqu'elles faisaient état des questions de compétence, déploraient plutôt le manque de coordination nationale en matière d'éducation. Tous s'entendaient toutefois pour décrier de façon générale la qualité de l'éducation.

Citons, entre autres, M. Charles Perrault qui a présenté son mémoire à Québec ; il a critiqué la qualité de l'éducation au pays, tout en soulignant que c'est une question de ressort provincial :

« Il y a eu détérioration dans l'enseignement des matières de base, notamment de la langue maternelle, des mathématiques et des sciences. La multiplication des cours optionnels, et le choix par beaucoup de jeunes de cours « plus faciles » qui ne requièrent pas les disciplines exigeantes des mathématiques et des sciences font partie du problème. »

Également à Québec, l'ex-président du Sommet québécois de la jeunesse, M. Pierre Noreau, s'est penché sur le sérieux des questions sociales et économiques que confrontent les jeunes. Les jeunes, nous a-t-il dit,

« ce sont aussi des étudiants mais des étudiants qui, parfois, sont insatisfaits des cours qui leur sont donnés. D'ailleurs, il y a 35 p. 100 des jeunes qui finissent le secondaire sans même avoir obtenu un diplôme de cours professionnel, ce qui signifie quand même une certaine insatisfaction de ce qu'était le système d'enseignement dans lequel ils sont. »

Les Canadiens, en plus de mettre en doute sa qualité, ont repris tous les aspects de l'éducation : ses objectifs, son finance-

La responsabilité en matière d'éducation appartient aux provinces. Le fédéral se doit donc de respecter les compétences et la diversité culturelle en ce domaine.

Les témoignages

Il nous faut réduire la distance qui sépare les universités du monde extérieur, en réalisant qu'il est possible d'apprendre énormément des autres.

ment, ses priorités. Ils se sont également attardés sur les relations entre le monde de l'enseignement, celui des affaires et le milieu environnant.

Gens d'affaires, syndiqués, étudiants, enseignants, parents, tous nous ont exprimé leurs préoccupations. Le Hamilton and District Labour Council a souligné le rôle critique de l'enseignement de la technique :

*« Notre régime d'éducation deviendra d'autant plus vital, qu'on lui confiera la responsabilité de la fusion de fondre la déontologie et la technologie, afin d'assurer que cette dernière respecte les valeurs de la société. »**

Pour sa part, le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national a soulevé une question qui est revenue partout, sauf au Québec, soit celle d'un régime pan-canadien d'éducation :

*« Il est évident que le manque de travailleurs formés aux nouvelles techniques et ne pouvant pas s'adapter au changement constitue une des grandes carences de notre système industriel. C'est pourquoi nous estimons que les gouvernements fédéral et provinciaux devraient s'atteler à l'élaboration d'une politique nationale plus conséquente en matière d'éducation, de formation professionnelle et de recyclage. Les objectifs seraient alors de réduire le chevauchement des programmes, de mettre fin à la formation à des métiers désuets et d'élaborer une politique pan-canadienne en conséquence, afin de dégager le fouillis qui existe en cette matière. »**

On nous a proposé à plusieurs reprises la tenue d'une enquête nationale sur l'enseignement. M. David Johnston, le principal de l'Université McGill, nous a expliqué succinctement le pourquoi d'une telle enquête :

*« Il devient de plus en plus évident que le Canada ne pourra pas formuler une politique économique nationale sans obtenir au préalable un consensus national sur les objectifs à atteindre dans le domaine de l'éducation. »**

Certains ont abordé les questions de compétence et de qualité de l'éducation sous un jour différent, comme d'ailleurs la Coalition of Social Organizations du Cap Breton :

*« Il faut à tout prix que les gouvernements fédéral et provinciaux s'entendent afin de pouvoir aider les étudiants à acquérir les connaissances dont ils auront besoin à l'avenir. »**

La Fédération canadienne des étudiants abondait dans le même sens :

*« Pour la première fois dans l'histoire du Canada, nous avons besoin d'une planification compréhensive et démocratique de l'éducation post-secondaire. Par conséquent, il faudra amorcer un dialogue véritable entre les deux paliers de gouvernement. Il faudra aussi que les représentants des institutions post-secondaires y participent pleinement, tout comme les secteurs de notre société qui sont présentement tenus à l'écart du système. »**

Ce courant est souvent revenu sous la forme d'une préoccupation quant au manque de fonds pour l'éducation. L'Association des universités et collèges du Canada l'a exprimé de la façon suivante :

« Nul problème qui se pose aux universités n'est plus sérieux et plus menaçant que celui de l'insuffisance du financement du système au cours de la décennie qui vient de se terminer. . . . Qu'il suffise de dire qu'à moins que cette tendance ne soit bientôt renversée un tort réel et irréparable aura été causé à chacun de ces établissements et ce sera la société canadienne qui sera la vraie perdante. Il ne faudrait pas permettre qu'on en arrive là simplement parce que les gouvernements fédéral et provinciaux ne peuvent s'entendre sur le rôle qui leur incombe au chapitre du financement des universités. »

Si on semblait se préoccuper de l'importance de l'éducation pour le Canada dans un cadre de compétence provinciale, on se préoccupait tout autant des relations entre le monde de l'éducation et la communauté environnante, comme en témoignent les propos de M. Michael Goldberg, de l'Université de la Colombie-Britannique :

*« Il est important que ceux qui œuvrent dans le domaine de l'éducation se perçoivent comme étant des éléments essentiels de la société . . . À mon sens, il nous faut réduire la distance qui sépare les universités du monde extérieur, en réalisant qu'il est possible d'apprendre énormément des autres. »**

L'Ordre des ingénieurs du Québec nous a tracé la voie à suivre afin d'améliorer les relations entre le domaine de l'éducation et le milieu environnant :

« L'OIQ recommande qu'on favorise les relations industries-universités dans le domaine de la recherche et du développement et de l'innovation industrielle, et qu'on fasse largement état des résultats déjà obtenus. »

Nombreux sont ceux qui se préoccupaient de la voie à suivre dans le domaine de l'éducation, étant donné les exigences variables du monde automatisé dans lequel nous vivons. D'après le Centre for Continuing Education de l'Université de la Colombie-Britannique :

*« On dépense de fortes sommes à former des spécialistes ; c'est un peu risqué, parce qu'il faut toujours se méfier des prévisions du marché. On peut se retrouver avec des chômeurs spécialisés. Nous recommandons par conséquent une approche différente, qui favorise la souplesse et reconnaît qu'il faudra peut-être se recycler et se perfectionner plusieurs fois pendant sa vie active. »**

Les relations de travail

Aux questions qui concernent la qualité de l'éducation de base s'ajoutent la formation et le recyclage, qui ont une importance toute spéciale dans le contexte des relations de travail. Les syndicats s'y intéressent beaucoup, car ces points leur semblent concerner directement la création et la sécurité des emplois, le virage technologique et les négociations collectives. C'est en discutant du virage technologique que le Thunder Bay and District Labour Council a fait le lien entre toutes ces questions :

*« Nous devons nous poser quatre questions fondamentales sur l'introduction des changements technologiques : comment les bénéfices en seront-ils répartis entre les travailleurs, les employeurs et la communauté ? Comment les employés à qui cette introduction fait perdre leur travail seront-ils recyclés et réintégrés dans de nouveaux emplois, soit chez leur employeur actuel ou ailleurs ? Comment va-t-on créer des emplois pour les derniers venus sur le marché du travail ? Et enfin, comment peut-on renforcer l'économie canadienne et la rendre plus efficace, face à de tels changements ? »**

La question de la formation a été reprise par la Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick :

« À part quelques rares exceptions, la faible proportion de planification qui se réalise malgré tout n'offre pas assez de cours en informatique pour répondre à nos besoins actuels.

*Il n'est pas pratique non plus de former des menuisiers et des mécaniciens qui vont se retrouver au chômage tout en encourageant l'immigration de mineurs qualifiés. Il n'est pas pratique d'entreprendre une formation quelconque à moins de ne pouvoir planifier en même temps. Cette formation inutile reflète l'attitude générale voulant que ce soient les travailleurs qui fassent les frais du rajustement. Un engagement pratique reconnaîtrait la nécessité de bien équilibrer, de la part des groupes concernés, à la fois la demande de nos produits et de nos services et la formation des capacités qui permettent de répondre à cette demande. »**

M. Jack Munro, le président du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, a constaté qu'il y avait tout de même des limites au recyclage :

*« Dans tous les pays, on parle de la technologie de pointe. Et pourtant, bien rares sont les bûcherons qui ne sont pas au chômage ou au bien-être et qui puissent tout de suite se recycler en informatique ; l'idée n'est pas trop pratique. »**

La formation est une des facettes les plus critiques des relations de travail, étant donné son importance vis-à-vis de notre adoption des nouvelles techniques.

On estime de toutes parts que de meilleures relations de travail sous-tendent nécessairement une meilleure performance économique. D'après M. Bernard Miller, un des vice-présidents d'Air Canada :

*« Quand on parle de relations industrielles au Canada, on se préoccupe généralement du 10 p. 100 des cas où les intérêts des employés et des employeurs sont contraires ; on ignore les 90 p. 100 des cas où les employeurs, les employés et les syndicats partagent les mêmes intérêts. On ne semble pas tenir suffisamment compte des responsabilités sociales et morales qui nous incombent en tant que citoyens ; on n'accorde pas assez d'importance aux préoccupations des employés. Le moment est venu de changer notre attitude. »**

M. Sandy Archibald, le président de Britex Ltd. en Nouvelle-Écosse, une société qui a été reprise par ses employés, était d'accord :

« Si on ne change pas d'attitude, les efforts que nous déployons pour améliorer notre situation concurrentielle auront été en vain. La clé de l'avenir économique du Canada repose sur des relations positives entre les gestionnaires et les travailleurs.

*Il importe que la Commission étudie l'identification d'un intérêt commun entre employés et employeurs. Une politique qui favorise le partage des bénéfices et la copropriété est un pas dans la bonne direction. Il y a plusieurs façons d'y arriver, mais la société et les employés doivent tous deux en retirer un avantage financier tangible. La question la plus importante pour la Commission, c'est de voir si le Canada et les Canadiens sont mieux servis par une situation où la participation des employés est encouragée. Si on peut se fonder sur l'expérience de la société Britex au cours des trois dernières années, nous croyons que c'est le cas. »**

La Fédération canadienne de l'entreprise indépendante estimait pour sa part qu'il faudrait encourager la participation des employés :

« Les propriétaires doivent permettre à leurs employés de participer davantage à l'évolution de l'entreprise et de profiter de son succès futur. Des changements s'opèrent déjà dans ce sens. La majorité de nos membres sont prêts à offrir à leurs employés des intérêts minoritaires dans leur compagnie et même à les faire participer à la direction de leurs affaires. C'est la solution de l'avenir. »

Tout le monde n'était pas de cet avis, car les patrons et les travailleurs ont des opinions bien différentes quant aux sources des conflits et aux solutions possibles.

Il n'est guère surprenant qu'on ait répété qu'il fallait modifier nos attitudes ; la question de l'équilibre à atteindre entre employeurs et employés a souvent donné lieu

Quand on parle des relations industrielles au Canada, on se préoccupe généralement du 10 p. 100 des cas où les intérêts des employés et des employeurs sont contraires : on ignore les 90 p. 100 des cas où les employeurs, les employés et les syndicats partagent les mêmes intérêts.

Les témoignages

Personne ne veut permettre aux syndicats de prendre la part qui leur revient de droit dans le processus décisionnel. La raison en est évidente : s'ils participent à la prise de décisions, cela signifie qu'ils participent également à l'exercice du pouvoir.

à une discussion sur le rôle du gouvernement. Voici ce qu'en dit le Management Council for Responsible Employee Relations :

« Les gouvernements doivent contribuer au développement d'une entente plus fonctionnelle entre les employeurs et les syndicats, puisque ces derniers ont une si grande influence sur notre économie. Il faut déployer toutes nos ressources pour former un consensus plutôt que d'aboutir à la confrontation. Il nous faut quand même maintenir notre capacité concurrentielle.

*La législation en vigueur traite les employeurs et les employés en adversaires, et la loi penche du côté des syndicats. Au fil des années, les droits des syndicats ont été étendus en ce qui concerne leur reconnaissance, les conventions collectives et le prélèvement des cotisations. »**

Pour sa part, M. Harold Doucette, le président de la Nova Scotia Teachers' Union, nous a dit :

*« Ce qui nous inquiète, c'est la politique gouvernementale qui semble se fonder sur des théories de bouc émissaire. Au cours des dix dernières années, les relations de travail en sont tombées à leur point le plus bas. C'est dû au fait que le gouvernement tente de donner au public l'impression que les syndicats et les travailleurs sont les coupables. »**

On nous a recommandé que les gouvernements adoptent des mesures précises. Comme nous l'a proposé le groupe des Non-Organized Workers of Thunder Bay :

*« Étant donné le faible niveau de protection garanti par les lois sur les normes d'emploi en vigueur dans plusieurs provinces, notre association recommande que le gouvernement fédéral, en consultation avec les syndicats et les groupes de femmes et de travailleurs non-syndiqués, étudient davantage les lois qui régissent les normes d'emploi. »**

M. Alfred W.R. Carrothers, le doyen de la Faculté de droit commun de l'Université d'Ottawa, a mentionné deux points importants des relations de travail : la proportion de travailleurs syndiqués au Canada et le rôle de la main-d'œuvre :

*« La structure statutaire des négociations collectives affecte moins du tiers des travailleurs. De plus, à la différence des autres pays industriels du monde occidental, le mouvement syndical au Canada ne s'est jamais taillé un rôle précis dans le système environnant. »**

Ces deux points recoupent directement un élément très important du mandat de la Commission, à savoir les relations entre gouvernements, entreprises et travailleurs. On nous a fréquemment exprimé le désir de plus amples consultations. Les syndicats sont les premiers à vouloir ces consultations ; cependant, s'ils semblaient s'entendre là-dessus, les sujets des consultations, eux, n'étaient pas clairs.

M. Jack Munro, du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, nous a dit que :

*« Le mouvement syndical doit jouer un rôle important dans la société, un rôle de partenaire égal. On n'est pas toujours d'accord avec les syndicats, mais on devrait écouter ce qu'ils ont à dire, parce qu'après tout, ce sont des partenaires égaux. Cette situation ne devrait pas nous laisser indifférents. »**

Le local 115 de l'Union internationale des opérateurs de machines lourdes a touché un thème connexe à Victoria :

*« On a déjà eu certaines expériences avec le tripartisme, mais ça n'a jamais été très loin, à cause d'attitudes négatives. Nous sommes prêts à présenter le point de vue de nos membres, mais nous constatons que personne ne veut réellement nous écouter, ni les gouvernements, ni les conseils des ministres. Personne ne veut permettre au syndicat de prendre la part qui lui revient de droit dans le processus décisionnel. La raison en est évidente : si l'on participe à la prise de décisions, cela signifie que l'on participe également à l'exercice du pouvoir. »**

Enfin, M. Gary Doer, du Manitoba Government Employees' Association, nous a indiqué ce qu'il fallait obtenir du monde des affaires, du gouvernement et des syndicats afin d'améliorer la consultation et la coopération sur les questions d'ordre économique :

« Il y a deux principes fondamentaux qui sous-tendent l'amélioration des processus de consultation et de coopération. Il faut tout d'abord que le patronat et le gouvernement nous respectent en tant qu'institution légitime. Dans le cadre de nos discussions avec eux, nous ne voulons pas passer notre temps à voir notre droit à l'existence mis en doute.

*Si on estime que les syndicats ont un rôle décisionnel important au Canada, il incombe à nos concitoyens de réévaluer leurs positions partisanes. Il serait naïf de s'attendre à ce que le gouvernement fasse participer les syndicats à l'élaboration de politiques et leur révèle ses intentions si ces mêmes syndicats essaient de le renverser à l'élection qui suit. »**

La perspective sociale

LE MAINTIEN ET L'ÉLARGISSEMENT DU SYSTÈME DE SÉCURITÉ SOCIALE CONSTITUÉ DEPUIS LA GUERRE ONT VIVEMENT PRÉOCCUPÉ LES REPRÉSENTANTS SYNDICAUX QUI SONT VENUS NOUS PARLER. Voici ce qu'en dit le Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile :

« On ne peut pas augmenter le salaire minimum ou appliquer les lois de fermeture d'usine parce que cela pourrait nuire au climat d'investissement. On ne peut pas

*augmenter les pensions, étendre l'assurance-chômage ou améliorer les services de garderie parce qu'un secteur public important qui offre des services et des avantages sociaux menace le climat des investissements. Les régions souffrent du même problème : on ne peut pas bâtir d'usines dans les Maritimes, parce qu'elles ne sauraient être viables ; on ne peut construire de la machinerie lourde dans l'Ouest, parce qu'on peut l'acheter moins cher ailleurs. On joue le jeu de la concurrence internationale et cette attitude empêche le Canada d'adopter un programme qui puisse profiter à toute la société.»**

Des points de vue semblables nous ont été présentés par les groupes communautaires, les églises, les travailleurs sociaux, les organisations bénévoles, les porte-parole des femmes, des jeunes, des chômeurs, des autochtones et de divers autres groupes encore.

On nous a présenté une foule d'idées, de propositions et de solutions, mais il faudrait en retenir deux, qui sont revenues partout au pays : la première relève de la relation entre politique sociale et politique économique, et la deuxième de l'impact de l'aide sociale sur les assistés.

En ce qui touche la première, l'Institut Vanier de la famille nous a fait part d'une opinion répandue :

« On a érigé une cloison étanche entre les questions de politique présumément économiques et sociales. Les versements aux familles que sont les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants, les subventions pour la garde des enfants, sont considérés comme des éléments de bien-être social. Par contre, les versements directs et indirects aux entreprises sous forme de mesures de dégrèvement fiscal, de stimulation financière et de subvention à l'industrie et au commerce sont considérés comme des éléments de développement économique correspondant à un degré plus élevé de finalité et de valeur sociales. À cet égard, les questions économiques et sociales sont généralement dissociées, sauf dans la mesure où l'accroissement de la productivité dans « l'économie » nous permet de « financer » le bien-être social. C'est l'exemple le plus flagrant de perceptions et de valeurs faussées : on fait dépendre les gens de l'économie alors que c'est l'inverse qui est vrai. Comme il ressort clairement de l'évolution de tout régime économique, l'économie dépend avant tout de l'imagination, de l'esprit d'initiative et de l'énergie des gens. »

Le Newfoundland and Labrador Arts Council nous a fait une présentation dans le même ordre d'idées :

*« Il est fort probable que tout le monde accepte le principe selon lequel la prospérité économique est le seul moteur de la croissance sociale. Cependant, les retombées sociales des mesures économiques devraient retenir davantage notre attention. »**

Le Conseil canadien du développement social partageait cette opinion, mais s'inquiétait du manque d'évolution dans la relation établie entre questions sociales et questions économiques :

« La douloureuse décroissance économique qui a eu lieu au cours des dernières années 1970 et au début de la nouvelle décennie 1980 semble avoir produit des conflits entre les objectifs économiques et sociaux, ces derniers étant considérés aléatoires, à tort d'ailleurs. »

Le Social Planning Council of Metropolitan Toronto abordait cette question sous un jour quelque peu différent :

*« On peut rationaliser toute opposition aux dépenses sociales au Canada en se référant au déficit gouvernemental ou même à l'image qu'on se fait des dépenses excessives. Cependant, ce n'est pas la véritable raison de l'opposition à un régime de sécurité sociale suffisant et à une répartition plus équitable du revenu : elle trouve sa source dans l'impression qu'une équité sociale plus poussée menace l'efficacité du marché. Dans le système actuel, on estime qu'une plus grande équité sociale se fait aux dépens de l'efficacité. Il faudrait ainsi sacrifier l'équité sur l'autel de la croissance et de l'efficacité. C'est une perception faussée : on peut atteindre un plus haut niveau d'équité tout en devenant plus efficace. De fait, il se pourrait qu'une meilleure équité et que la sécurité de revenus soient nécessaires à une performance économique saine. »**

La perception qu'en avait le St. John's Board of Trade faisait valoir une perspective bien différente :

*« Il y va de l'intérêt à long terme des Canadiens d'assurer tout d'abord la santé économique du pays, car il ne sera possible d'adopter des programmes sociaux que si nous avons une bonne base économique. »**

Les répercussions des programmes sociaux sur les prestataires préoccupaient tout particulièrement les groupes d'action bénévole, les travailleurs sociaux et les prestataires eux-mêmes. À Sydney, en Nouvelle-Écosse, un groupe de parents nous a exprimé son anxiété quant aux répercussions éventuelles de leur situation : dans leur communauté, toute une génération de jeunes en arrive à percevoir le plein emploi comme étant dix semaines de travail suivies de quarante-deux semaines d'assurance-chômage.

Les représentants des groupes du troisième âge ont demandé des services de soutien communautaire et des pensions suffisantes, afin de pouvoir vivre indépendamment chez eux aussi longtemps que possible.

On peut atteindre un plus haut niveau d'équité tout en devenant plus efficace. De fait, il se pourrait qu'une meilleure équité et que la sécurité de revenus soient nécessaires à une performance économique saine.

Les témoignages

Il faut tout d'abord améliorer le climat des relations fédérales-provinciales.

Les Canadiens éprouvent une grande répugnance pour la dépendance vis-à-vis de l'État. Ce sentiment a été très clairement exprimé par les assistés sociaux. S'ils revendiquaient de plus amples services et de meilleures subventions gouvernementales, ils restaient tout aussi désenchantés de la lenteur gouvernementale que ne l'est le secteur privé. À Calgary, l'Association canadienne des travailleurs sociaux nous a dit ce qui suit :

« Nous croyons que l'État-providence canadien a contribué énormément à la réputation de pays de paix, d'ordre et de bonne administration que s'est acquise le Canada. Mais nous pensons aussi qu'il est temps d'aller au-delà de l'État-providence afin de créer une société où il y a un plus grand sentiment de communauté et de solidarité qu'à l'heure actuelle . . . On associe l'État-providence à la bureaucratie, à la centralisation, à la réglementation et au contrôle, par opposition à la Société providence, dans laquelle les citoyens ont l'impression d'avoir une certaine influence sur leur bien-être personnel. »

Le Conseil canadien de développement social a repris cette idée dans la perspective générale du chômage :

« Le Conseil croit que cette carence se poursuivra à long terme. Ce manque d'emplois aura manifestement de graves conséquences pour la sécurité sociale. Beaucoup de particuliers nantis et puissants détestent particulièrement le fardeau accru que représente le chômage pour les programmes de sécurité sociale et blâment à tort les chômeurs.

Cette Commission pourrait peut-être envisager la définition d'objectifs nationaux afin de rehausser et de répartir le niveau de vie canadien ; peut-être pourrait-elle envisager la responsabilité gouvernementale relativement à la fourniture de services publics de haut calibre, et le droit des citoyens d'obtenir à la fois services, sécurité et perspectives d'avenir. L'emphase placée sur de tels buts nationaux et sur les responsabilités gouvernementales afférentes pourrait résoudre les actuels débats politiques tels que celui au sujet de l'universalité ou de la sélectivité des programmes sociaux. »

On relève deux grands thèmes dans cette discussion, à savoir l'importance de conjuguer les objectifs économiques et sociaux, et les avantages qu'on pourrait tirer de l'autosuffisance par comparaison à sa dépendance d'un système social quelconque. Cependant, il faut avoir une idée plus claire des méthodes qui nous permettraient d'atteindre ces objectifs.

Les relations intergouvernementales

À CE CHAPITRE, NOUS ALLONS ÉTUDIER CERTAINES QUESTIONS CENTRALES, C'EST-À-DIRE LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET L'UNION ÉCONOMIQUE DU CANADA.

Il n'est pas surprenant, étant donné l'importance des grandes questions (énergétiques, constitutionnelles et politiques) et l'intensité des discussions intergouvernementales qui les ont entourées, que nous notions chez les Canadiens une grande préoccupation vis-à-vis de ces questions. Les intervenants ont également exprimé un vif désir de relations gouvernementales harmonieuses au pays.

Rares sont ceux qui ont discuté des questions qui avaient imprégné d'une telle intensité les années les plus récentes ; ce qu'on a le plus souvent remarqué, c'est que les Canadiens sont excédés par les luttes intestines. Voici ce qu'en dit Mme Florence Whyard :

*« D'après moi, les Canadiens estiment que notre gouvernement est passé de la Confédération à la confrontation et ça ne leur plaît pas du tout. »**

Et à Québec, M. Charles Perrault nous a transmis le même message :

« Il est assez attristant de constater que la plupart des gouvernements provinciaux sont élus en promettant de protéger leurs citoyens contre Ottawa. Une maison divisée contre elle-même ne saurait longtemps survivre. »

Ces citations reflètent assez bien le sentiment général. Toutefois, on a souvent entrevu le conflit entre le fédéral et les provinces comme une série de problèmes sans solution, d'intérêts mal servis, de priorités non établies et d'occasions ratées par suite du manque d'objectifs communs. M. Fred MacKinnon, le directeur du Senior Citizens Secretariat à Halifax, a inscrit le chômage dans le cadre de cette lutte :

*« Aucun pays, que ce soit le Canada ou un autre, ne peut survivre longtemps si les niveaux actuels de chômage persistent, surtout chez les jeunes. Il est possible que le pays survive, mais pas son mode de vie. Ainsi, j'estime que le problème restera sans solution jusqu'à ce que les travailleurs, le gouvernement et les entreprises s'entendent sur certains objectifs. Il faut tout d'abord améliorer le climat des relations fédérales-provinciales. »**

M. André Carrell, porte-parole de l'Association of Yukon Communities, nous a parlé à Whitehorse du problème des municipalités, victimes du conflit entre le fédéral et les provinces :

*« C'est très pénible pour une municipalité que d'être coincée entre deux paliers de gouvernement qui se livrent à des luttes de popularité. D'un côté, le gouvernement fédéral offre de l'argent, et de l'autre les gouvernements des provinces et des territoires tentent de nous mettre des bâtons dans les roues afin de s'assurer que la reconnaissance des municipalités revienne aux capitales provinciales . . . Cela dépasse maintenant le stade de la concurrence. Nous en sommes rendus, dans le cas de certaines provinces tout au moins, à des relations franchement hostiles. »**

M. Glen Flaten, le président de la Fédération canadienne de l'agriculture, nous a parlé des barrières interprovinciales :

*« La production alimentaire coûte cher au Canada : c'est dû en partie à la structure de l'industrie, et en partie à la situation politique. Les Canadiens sont convaincus que la libre entreprise les sert bien, lorsqu'elle est équitable, ce qui n'est pas toujours facile à démontrer. Les producteurs agricoles ont très souvent trouvé plus difficile de surmonter les barrières non tarifaires que les barrières tarifaires. Ce sont des questions tout aussi difficiles pour les gouvernements que pour les agriculteurs. »**

Le gouvernement du Yukon a décrié la concurrence que se font les provinces pour les marchés extérieurs :

*« Tant et aussi longtemps que l'Alberta et la Colombie-Britannique se feront concurrence pour savoir qui vendra le charbon au Japon, il est évident que les seuls gagnants seront les Japonais. »**

M. Paul LePage, Directeur de la région Atlantique des Métallurgistes unis d'Amérique, nous a parlé de la concurrence pour l'investissement :

*« Les représentants provinciaux essaient d'encourager les étrangers à investir dans les centres de croissance de la Nouvelle-Écosse. Les représentants du Manitoba offrent un petit peu plus pour qu'ils s'installent chez eux. Les provinces se font concurrence, ce qui, à mon avis, n'est pas très bien, car c'est un mauvais emploi des fonds publics. »**

M. George Fleischmann, le président des Fabricants canadiens de produits alimentaires, a résumé un point de vue amplement partagé :

*« Notre régime politique est constamment en guerre contre les notions économiques sensées. »**

Il est donc très important d'examiner de très près la question des relations intergouvernementales. Les témoignages recueillis au cours de nos audiences ont clairement illustré l'importance de ramener le système fédéral à des notions économiques sensées qui renforcent l'union économique. M. Walter Light de Northern Telecom s'est penché sur la question :

*« Pour ce qui est du titre de votre Commission, il faut admettre que l'union économique a rarement été si décousue. Si on observe le Canada tel qu'il est, on peut noter l'opposition entre le secteur privé et le gouvernement, entre les syndicats et le secteur privé, entre le gouvernement et les syndicats, et enfin, peut-être le plus tragique, entre les gouvernements eux-mêmes. »**

M. Donald Rumball, rédacteur d'un périodique du monde des affaires, a exprimé un point de vue tout aussi généralement accepté : les barrières contre le commerce qui existent au Canada devraient être abolies :

*« Ces restrictions peuvent sembler attrayantes aux politiciens qui ont besoin de créer quelques emplois pour leurs commettants avant les élections. Mais les barrières interprovinciales au commerce constituent un aspect totalement inacceptable de la situation économique actuelle. Il ne serait pas exagéré de les décrire comme suicidaires. Il est sûr que cela portera atteinte à certains si on élimine les préférences provinciales pour ce qui est des dépenses gouvernementales, mais les difficultés qu'on sème pour l'avenir en adoptant ces mesures sont trop lourdes de conséquences pour qu'on se chamaille pour savoir quel palier gouvernemental va manier les commandes du moteur économique. »**

Il ne semblait pas y avoir de consensus sur la façon d'éliminer les barrières économiques. Une solution nous a quand même été proposée par M. Richard Hatfield, le premier ministre du Nouveau-Brunswick. D'après lui, la libre circulation des biens, des services, de la main-d'œuvre et du capital devrait être garantie par la Constitution :

*« Cela ne devrait pas se faire par voie de relation contractuelle ou encore par traité ; j'estime que la Constitution devrait couvrir ces domaines, parce qu'ils influent sur la qualité de la citoyenneté. »**

L'Association des manufacturiers canadiens offrait une alternative :

*« Pour ce qui est de réduire les barrières interprovinciales au commerce, il faudrait étudier la possibilité d'adopter une Charte économique des droits enchâssée dans la Constitution, qui garantisse la libre circulation du capital et de la main-d'œuvre au Canada, ou encore, un accord interne de type G.A.T.T., engageant les gouvernements fédéral et provinciaux à certains principes et à certaines garanties de libre-échange interprovincial. »**

Le Conseil du Patronat du Québec entérinait cette opinion :

Les barrières interprovinciales au commerce constituent un aspect totalement inacceptable de la situation économique actuelle. Il ne serait pas exagéré de les décrire comme suicidaires.

Les témoignages

« Les hommes d'affaires souhaitent que la vie économique canadienne soit régie, fondamentalement, par les règles du libre-échange, assurant ainsi la plus large circulation possible des biens, des services, des personnes et des capitaux. Il est souhaitable qu'une institution spécifique et indépendante des gouvernements ait la responsabilité de superviser la pratique du libre-échange. Cette institution, qui pourrait être une institution existante, la Cour suprême par exemple, aurait les pouvoirs suffisants pour déclarer ultra vires toute contrainte imposée au libre mouvement des personnes, des biens, des services et des capitaux. »

Dans son mémoire, le Parti libéral du Québec nous a exposé un autre choix :

« Peut-être pourriez-vous, par exemple, explorer la possibilité d'un « code d'éthique » inter-provincial. Un tel code pourrait baliser, d'une manière souple et flexible, certaines pratiques potentiellement discriminatoires des gouvernements provinciaux et de leurs sociétés d'État, notamment en ce qui concerne la taxation, l'embauche, l'accès aux programmes de santé et aux services sociaux, etc. Une entreprise de ce genre pourrait faciliter un retrait graduel et ordonné de plusieurs des politiques d'achat préférentiel qui encombrent de plus en plus le marché commun canadien.

Cette approche a l'avantage de placer ces questions là où elles devraient l'être, c'est-à-dire dans le forum inter-provincial. Elles évitent l'embûche qui consiste à donner au gouvernement central un droit de regard sur les autres gouvernements. Car ce serait selon nous contraire au principe fédéral que d'ériger le gouvernement central en juge et arbitre pour tout ce qui touche la préservation de la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux au Canada. »

On nous a mentionné d'autres possibilités en ce qui concerne les techniques d'information. M. Yvon Valcin, spécialiste de la gestion automatisée des capitaux, nous a proposé ce qui suit :

« Ce pays qui s'est construit autour d'un chemin de fer pour résister à un double tropisme géopolitique : l'attraction nord-sud, conjuguée avec une poussée sud-nord, devra apprendre à organiser et à réorganiser les voies d'entrée du Canada dans le XXIe siècle autour de l'ordinateur ou du microprocesseur. »

Et de renchérir M. Len Bruton de l'Université de Victoria :

*« Pour des raisons politiques et d'autres, nous avons besoin d'un réseau d'information dans ce pays. On ne peut pas s'attendre à ce que les gens de Victoria dépensent mille dollars pour se rendre à Ottawa participer à une réunion qui dure seulement deux heures. C'est un luxe qu'on ne peut pas se permettre. Par contre, nous avons le niveau technologique voulu pour installer un système de vidéo-transmission de très haute qualité et qui constituerait la base d'un réseau d'information. »**

De toute évidence, les Canadiens estiment qu'il est très important de renforcer l'économie du pays. De plus, nombre de personnes qui nous ont parlé ou qui nous ont présenté des mémoires ont décrit leurs objectifs en tant que Canadiens dans un pays qui se façonne encore ; ils nous ont fait entrevoir les valeurs qui devraient être l'honneur au Canada, dont le traitement égal pour toutes les régions et tous les Canadiens. Les Canadiens préféreraient que l'union économique soit plus harmonieuse.

Il est à remarquer que le Québec n'a toujours pas accepté l'accord conclu entre le gouvernement fédéral et les autres provinces. Cette situation anormale a fait l'objet de plusieurs commentaires, et ce, non seulement au Québec. Soulignons entre autres l'observation faite par Mme Caroline Andrew et M. Jean-Pierre Gaboury, professeurs au Département des sciences politiques de l'Université d'Ottawa :

« La tâche la plus délicate . . . de votre Commission sera sans doute de trouver un compromis qui satisfasse le Québec, car notre société politique peut-elle vraiment franchir une autre étape dans notre labyrinthe constitutionnel en laissant encore une fois le Québec dans l'ombre ? »

Le Parti libéral du Québec a fait état des responsabilités qui lui incomberaient s'il était porté au pouvoir :

« . . . une fois au pouvoir, nous devrons nous-mêmes respecter les exigences d'un ordre du jour qui nous est imposé—vous le comprendrez facilement—par les circonstances. Nous serons en effet soumis, vraisemblablement, à d'importantes représentations pour accepter la réforme constitutionnelle de 1982. Comme nous avons beaucoup à redire sur cette réforme, notamment en ce qui concerne la formule d'amendement et la perte de notre droit de veto, nous devrons prioritairement consacrer nos énergies à négocier, avec nos partenaires canadiens, les conditions de notre acceptation de cette réforme. »

Pour sa part, le Conseil exécutif national du Parti québécois s'est prononcé sur la question :

« Nous persistons à croire que le Canada anglais a fait fausse route en se prêtant aux jeux de coulisses dont on s'est servi pour imposer au Québec une constitution contraire à ses intérêts. Tous les partis politiques représentés à l'Assemblée nationale du Québec en ont rejeté, avec un rare consensus, tant la forme que la manière de l'imposer. Nous continuons également à croire qu'il n'y a pas d'avenir pour nos deux sociétés dans le cadre constitutionnel auquel vous êtes tenus de vous référer. »

Les institutions nationales

LE PARLEMENT, LE SYSTÈME JUDICIAIRE, LES ORGANISMES DE RÉGLEMENTATION, LES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE, LA BUREAUCRATIE FÉDÉRALE : TOUTES CES INSTITUTIONS INTÉRESSENT LES CANADIENS AU PLUS HAUT POINT.

Bien que la réforme du Sénat ait été le sujet le plus courant lors de nos audiences, on a également mentionné la réforme de la Chambre des communes et celle des législatures provinciales.

Voici l'opinion du St. John's Board of Trade pour ce qui est de la Chambre des communes :

« Les législatures ne suffisent plus en tant que tribunes pour les délibérations gouvernementales. Elles se transforment en agences qui acceptent d'emblée les diverses propositions de politique déjà débattues et décidées par le conseil des ministres, les comités de la Chambre, ou encore par les cadres supérieurs.

*Il faut tout d'abord élargir le cadre du processus décisionnel, ce qui garantirait la pleine participation de tous ceux que ces questions pourraient intéresser. »**

La Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins abondait dans le même sens :

« . . . le Parlement devra sur le plan législatif recouvrer une partie de ses responsabilités qui ont été dévolues à l'appareil exécutif et à l'appareil administratif. »

Ceux qui ont mentionné ce problème s'entendent pour dire qu'il faut accorder plus d'indépendance aux députés. Le premier ministre Richard Hatfield du Nouveau-Brunswick a proposé de réduire la discipline de parti qui règne à la Chambre des communes :

*« Je pense qu'à l'avenir, les députés devront assumer une plus grande indépendance ; on ne leur permettra pas d'échapper à leurs responsabilités sous le prétexte que le whip leur a ordonné de voter pour ou contre une mesure donnée. »**

Il estimait que cette position avantagerait les provinces périphériques :

*« Advenant le cas où le Parlement devenait un endroit où seuls les partis politiques sont représentés, cela porterait atteinte à la structure politique du pays et menacerait les provinces peu peuplées, comme le Nouveau-Brunswick. »**

À Vancouver, M. Gordon Gibson, un homme d'affaires, nous a proposé diverses façons d'accroître l'autonomie des députés :

*« Les députés ne devraient pas avoir à se soucier du manque de personnel ou encore de l'accès à l'information. Lorsqu'ils seront plus puissants, ils s'occuperont de ces petits problèmes. L'important, c'est qu'ils soient libérés de la menace dont on se sert tous les jours au Parlement : le vote de confiance gouvernemental qui se prend sur toutes les questions [d'ordre fiscal]. Lorsque le gouvernement n'obtient pas la confiance de la majorité, cela déclenche des élections. De telles modifications nous donneraient un gouvernement fort différent au sein duquel chaque député aurait plus d'importance ; le député étant plus important, son commettant le devient lui aussi. »**

La Thunder Bay Economic Development Corporation a également parlé de la réforme de la Chambre :

*« En ce qui concerne la capacité actuelle et future de nos organismes représentatifs de contrôler et d'orienter les activités du secteur public, nous estimons qu'il faut adopter d'importants changements afin de rendre nos institutions plus sensibles aux revendications. »**

Le Cape Breton Joint Expenditure Board nous a fait une présentation similaire :

*« Il ne fait aucun doute qu'il y a des conflits politiques, une confusion publique et diverses autres carences dans la pratique actuelle de l'administration publique. Jusqu'ici, on y a fait allusion en parlant de communication, de consultation et de coopération. Mais, en réalité, on note l'absence d'orientation et de responsabilité, y compris la responsabilité financière. »**

Comme l'a souligné M. James Palmer, avocat de Calgary :

*« À mon avis, les institutions politiques actuelles ne s'acquittent pas des fonctions pour lesquelles elles avaient été créées. »**

Ces propos traduisent une préoccupation générale. On estime en outre que le Parlement est mal équipé pour représenter les intérêts régionaux. La Chambre de commerce de Calgary nous en a parlé dans le cadre de ses propositions visant la réforme du Sénat :

*« Il nous faut des institutions politiques qui vont établir un équilibre, reflétant les intérêts du pays tout en reconnaissant la spécificité de chaque province. Nous estimons qu'un nouveau Sénat devrait être élu directement, avoir un nombre égal de sénateurs pour chaque province, et puiser son efficacité dans un pouvoir réel qui lui serait confié. »**

Nos interlocuteurs prônaient diverses réformes du Sénat. La proposition suivante a été émise par Mme Caroline Andrew et M. Jean-Pierre Gaboury, à l'instar de certains autres :

« Nous recommandons tout simplement l'abolition du Sénat. Le Sénat . . . actuellement ne représente pas la réalité sociale canadienne. Donc la deuxième chambre n'est pas en mesure de jouer un rôle de représentation de différents groupes, régions, classes, intérêts, etc. de façon satisfaisante. »

Il faut tout d'abord élargir le cadre du processus décisionnel, ce qui garantirait la pleine participation de tous ceux que ces questions pourraient intéresser.

Les témoignages

Que le système de nomination actuel demeure ou non, cela reste à voir, mais tant et aussi longtemps qu'il durera, il est proposé de ne pas nommer d'autres hommes au Sénat jusqu'à ce que 50 p. 100 des sénateurs soient des femmes.

Pour sa part, le premier ministre Hatfield proposait le maintien du statu quo :

*« Si on tente d'opérer une réforme, on va créer des espoirs chez les Canadiens, et ces espoirs ne se réaliseront malheureusement pas. »**

La Chambre de commerce de Victoria envisageait un Sénat dont les membres seraient nommés, et proviendraient de cinq régions équivalentes : l'Atlantique, le Québec, l'Ontario, les Prairies et les Territoires du Nord-Ouest, et la Colombie-Britannique et le Yukon, à raison de vingt sénateurs par région. Huit nominations seraient faites par le gouvernement fédéral, sept par le gouvernement provincial, et cinq par des organismes régionaux reconnus, comme par exemple la Chambre de commerce, les conseils municipaux, les associations universitaires, les syndicats, ou encore les conseils de gestion.

L'ancien député Frank Maine avait une autre idée en tête lorsqu'il est venu nous parler à Toronto :

*« Le gouvernement devrait songer à nommer des scientifiques au Sénat afin que nos législateurs soient informés sur diverses questions. La nomination de scientifiques au Sénat serait la façon la plus simple et la plus directe d'assurer une expertise au gouvernement. »**

Le Manitoba Advisory Council on the Status of Women a fait cette recommandation :

*« Que le système de nomination actuel demeure ou non, cela reste à voir, mais tant et aussi longtemps qu'il durera, nous suggérons que dans son rapport final, la Commission recommande au gouvernement fédéral de ne pas nommer d'autres hommes au Sénat jusqu'à ce que 50 p. 100 des sénateurs soient des femmes. »**

Et pour sa part, l'Association canadienne-française de l'Alberta affirme :

« ... nous endossons la politique de la Fédération des francophones hors Québec qui recommande une représentation égale de francophones et d'anglophones à cette Chambre haute. »

À Frobisher Bay, on a demandé à M. Joh Amagoalik, le président de l'Inuit Tapirisat si, advenant la création d'un Sénat élu, il voudrait que les sénateurs soient élus sur une base régionale ou provinciale, ce à qu il a répondu :

*« D'après moi, il serait mieux que la représentation se fasse par région ... le nord du Québec est une grande région, mais on ne peut pas l'inclure dans le reste de la province. Les Inuit du Québec septentrional n'ont pas de représentation au niveau provincial, à cause de la carte électorale. En ce sens, le Labrador aussi serait une région, plutôt qu'une partie de Terre-Neuve. »**

À Charlottetown, M. Horace Carver, député, nous a dit ce qui suit :

*« Ce qu'il y a de plus important, ce n'est pas de savoir si les sénateurs seront nommés ou élus, directement ou indirectement, mais bien de savoir si les provinces seront égales ou non. »**

Et à Toronto, le Conseil des organismes nationaux ethnoculturels a dit :

*« Quel que soit le mode de sélection des sénateurs, il faudra accorder une attention toute spéciale à augmenter la proportion des sénateurs d'origine ethnique pour qu'ils représentent adéquatement la proportion des groupes ethniques dans la population canadienne. »**

Les propositions que nous avons entendues découlent d'objectifs différents ; la plupart d'entre elles semblent favoriser un Sénat élu. Cependant, une question critiqu porte sur l'attribution des sièges au Sénat. Le Sénat actuel est fondé sur l'équivalence approximative de quatre régions. Le Comité mixte de la réforme du Sénat a proposé qu les sièges soient répartis sur une base provinciale, et que le nombre de sénateurs soit pondéré de façon à tenir compte de la population et des besoins des provinces moins peuplées, qui auraient ainsi droit à plus de sièges que ne leur en garantirait normalement leur population.

Si les intervenants s'entendaient sur l'élection des sénateurs, ils éprouvaient une grande confusion quant à sa base électorale, due aux divers sens qu'on attribue au mot « région ». À Calgary, M. James Palmer l' exprimé assez clairement :

*« Qu'est-ce-qu'on entend par région ? Mo en tout cas, quand je parle de région, je veux dire province. »**

Même si le Comité mixte spécial de la réforme du Sénat a proposé d'attribuer un nombre de sièges différent aux différentes provinces, beaucoup semblaient croire que chacune des provinces devrait avoir un nombre égal de sièges au Sénat. Cette opinion était très largement répandue dans les provinces à faible population, déjà très sensibles à leur faible représentation à la

Chambre des communes. Le principe de l'égalité des provinces s'appliquait même dans le Nord, où les aspirations fondamentales ne concernent pas la réforme institutionnelle, mais plutôt le statut de province qu'ils réclament et un traitement égal à celui qui est accordé aux provinces.

Il faudrait cependant noter que la réforme du Sénat n'occupait pas une place très importante dans les présentations qui nous ont été faites au Québec et en Ontario.

Le Conseil des entreprises pour les questions d'intérêt national nous a bien expliqué les répercussions de la situation actuelle pour tout le Canada, tant au centre qu'à la périphérie, lorsqu'il a accordé son appui au principe de l'égalité des provinces en tant que base de la réforme du Sénat :

« Le Sénat renforce plutôt qu'il n'atténue la prépondérance de l'Ontario et du Québec à la Chambre des communes, en raison de leur forte population. Ces deux provinces détiennent près de 60 p. 100 des sièges à la Chambre des communes et au moins 46 p. 100 des sièges au Sénat. Les provinces jouissent déjà d'une identité et d'une légitimité sur les plans politique, juridique et historique, tandis que le concept de région, lui, est beaucoup plus nébuleux. Au Canada, nous avons un régime fédéral, au sein duquel toutes les provinces ont les mêmes droits et privilèges constitutionnels ; cette caractéristique essentielle de notre régime fédéral devrait se refléter dans la composition de la Chambre haute. »

Passons à l'enjeu

Les citations qui précèdent reflètent les grands courants de la société ; nous avons laissé de côté, du moins pour l'instant, les questions secondaires qui ont été mentionnées, tout en espérant que les intéressés continueront à nous faire parvenir leurs commentaires.

C'est la raison pour laquelle nous passons à l'enjeu.

Les grands enjeux et les choix fondamentaux

Les facteurs humains doivent l'emporter dans les formules d'adaptation retenues.

COMMENT MAÎTRISER LE CHANGEMENT ? COMMENT MIEUX S'Y ADAPTER ? Ces questions résument l'essentiel des préoccupations des Canadiens.

Ce n'est d'ailleurs guère surprenant, car le Canada vient de traverser une décennie de métamorphose totale. Tantôt les transformations sont venues de l'extérieur, tantôt elles se sont produites sur le territoire national. Certaines ont été subites et perturbatrices tandis que d'autres, profondes, à peine remarquées au départ, ont mûri lentement jusqu'au coup de tonnerre.

Pour des raisons très différentes, le prix du pétrole et des aliments est monté en flèche, puis est retombé. Les Québécois ont porté au pouvoir un parti politique qui prônait l'indépendance. De nouveaux groupes ont pris conscience de leur identité et se sont affirmés de façon inédite. Les taux d'intérêt, d'inflation et de chômage ont atteint des niveaux sans précédent depuis la guerre. Les industries traditionnelles, comme l'automobile, l'acier, le vêtement et la chaussure ont buté sur une nouvelle concurrence ; puis cela a été le tour des industries extractives. D'autres industries sont menacées par le virage technologique.

D'où qu'il provienne, quel que soit son rythme d'apparition, le changement a des répercussions importantes : il remet en cause des dogmes acquis, des valeurs et des institutions à tous les échelons de la société, de l'usine au conseil des ministres en passant par le système économique international.

MON EMPLOI EST-IL SÛR ? POURRAIS-JE EN TROUVER UN AUTRE ? POURRAIS-JE M'ACHETER UNE MAISON ? GARDER CELLE QUE J'AI DÉJÀ ? QUELLES ÉTUDES DEVRAIS-JE FAIRE ? COMMENT ORIENTER MES ENFANTS DANS LEURS ÉTUDES ?

Ces questions ont toujours été d'actualité, au Canada comme ailleurs. Mais la rapidité de l'évolution que nous connaissons depuis dix ans, son caractère même, désoriente profondément de plus en plus de gens, qui ne savent plus très bien à quel saint se vouer.

Nous n'avons pas été étonnés de voir que les Canadiens aspiraient à plus de stabilité. Cependant, parallèlement, ils sont réalistes, puisqu'ils reconnaissent généralement que le changement est inéluctable, d'où un grave souci, celui de le prévoir et de s'y préparer. Ils veulent aussi s'armer pour en tirer le meilleur parti et minimiser les problèmes qu'il pourrait entraîner.

Il est entendu que les décennies à venir seront marquées par le changement, et nous relevons certaines constantes à cet égard. L'une prime : les facteurs humains doivent l'emporter dans les formules d'adaptation retenues.

De ce point de vue, quelles que soient les forces à l'œuvre, l'accent était mis sur :

- l'autosuffisance
- la collaboration
- l'égalité des chances
- la prévisibilité
- l'excellence.

Ces aspirations communes se heurtent à de nombreux obstacles redoutables, allant de vieilles habitudes d'antagonisme aux nouvelles technologies, en passant par la configuration géographique même du pays. Intimement liées à la conjoncture internationale ou nées ici-même, de grandes forces vont à contre-courant.

Leitmotive dans notre histoire, ces forces et ces obstacles sont revenus fréquemment lors de nos audiences. En fait, on a bien remarqué que certaines aspirations empiètent forcément sur d'autres.

De toute évidence, pour essayer de satisfaire nos aspirations, il ne suffit pas de connaître les obstacles et de les éliminer. Il est indispensable de comparer sans cesse nos divers souhaits et de faire certains compromis, afin d'arriver à une concertation dans les domaines social, culturel et économique.

Les Canadiens nous ont paru bien comprendre tout cela.

Par conséquent, quoique ces buts soient difficiles à atteindre—même si l'on veut n'en atteindre qu'un seul à la satisfaction générale—les Canadiens se les sont fixés pour qu'ils permettent de mesurer le progrès accompli.

S'il y a par ailleurs d'autres qualités que la population juge importantes—et il y en a—ce seront de bons points de départ pour voir comment nous adapter au changement. C'est aussi un critère valable pour évaluer les diverses formules d'action.

Voyons maintenant comment les Canadiens définissent ces aspirations.

L'autosuffisance

Profondément ancré dans notre histoire, cet objectif émane de siècles d'efforts pour façonner un pays à partir d'une nature sauvage.

Pour certains, l'autosuffisance est de fait une nécessité dans le monde moderne. C'est indubitablement vrai dans le Grand Nord et dans les îles de l'Arctique où l'économie monétaire n'influe encore qu'assez peu sur le mode de vie traditionnel des autochtones, mais ils ne sont pas les seuls concernés. La société moderne, industrialisée et urbaine, a ses propres impératifs d'autosuffisance, avec son corollaire, la responsabilité individuelle.

Les commissaires ont été frappés de la place qu'occupe en particulier cette aspiration chez ceux qui se voient comme tributaires du gouvernement. Ils préféreraient être indépendants. Cela est vrai autant pour les provinces pauvres que pour les Canadiens démunis. C'est justement parce qu'ils sont dépendants qu'ils souhaitent intervenir plus directement dans les décisions qui les concernent, plutôt que de voir agir pour leur compte des personnes qui, d'après eux, n'ont pas à en subir les conséquences.

On reconnaît néanmoins que ce sont les perspectives d'emploi qui représentent la clé de l'autosuffisance. Celle-ci a des limites matérielles dans le Canada moderne, puisque la plupart des citoyens dépendent de leur économie comme génératrice d'emplois ; ils dépendent également de la capacité des organismes publics et privés de prévoir le changement et de s'y adapter de façon à créer de nouveaux débouchés.

Teinté d'un certain individualisme, cet idéal recouvre deux grands éléments qui s'expliquent par notre passé : l'esprit d'entraide et le partage de la responsabilité du bien-être, dans la collectivité et dans le pays.

La collaboration

Voici encore une trace de notre histoire. Nous avons toujours cherché à rester unis, et avons évité les situations qui auraient pu semer la discorde.

Mais après la récente crise économique, les Canadiens ont compris que le moment était venu de franchir une nouvelle étape : il ne suffit plus de rester unis, il faut travailler ensemble.

Cette aspiration s'est principalement traduite de façon négative pendant les audiences. LES CANADIENS ÉTAIENT CATÉGORIQUES SUR CE QU'ILS NE VOULAIENT PAS. ILS REFUSENT LES CONFLITS, QUE CE SOIT ENTRE LES GOUVERNEMENTS, ENTRE LES EMPLOYEURS ET LES SYNDICATS, ENTRE LES DIFFÉRENTS GROUPES SOCIO-ÉCONOMIQUES OU ENTRE LES PROVINCES ET LES RÉGIONS. Bien plus, ils sont très sensibles aux répercussions des événements mondiaux sur leur bien-être et ils s'inquiètent du coût des conflits et de la division des efforts.

Il y a des obstacles pratiques à l'harmonie que vise cette aspiration. Vaste pays, le Canada renferme une grande diversité, ce qui pourrait tout simplement signifier des intérêts et des objectifs différents. Il n'en est que plus difficile de cerner des objectifs communs.

NOUS VIVONS DANS UNE SOCIÉTÉ QUI, COMME D'AUTRES, ACCORDE UNE GRANDE IMPORTANCE À LA CONCURRENCE, ET QUI SE FONDE EN FAIT SUR ELLE POUR LA PROTECTION FONDAMENTALE DE L'INDIVIDU—nos systèmes judiciaire, électoral, parlementaire et économique reposent tous sur la concurrence, et, en grande partie et délibérément, sur l'antagonisme. Pourtant, il faut collaborer pour résister à une concurrence mondiale acharnée. Les Canadiens veulent au moins atténuer les conflits traditionnels.

La prévisibilité

Cette aspiration est à la fois un désir naturel et le résultat de dix ans de chambardements. Les changements ont été constants, parfois subits, toujours inquiétants. Comme d'autres pays, le Canada a encaissé de durs coups économiques et politiques. Certains étaient le fait de catastrophes naturelles, de guerres, d'intrigues de coulisse, du fanatisme religieux de pays lointains ou des orientations de pays plus proches.

Ces tendances devraient se perpétuer. Quoi qu'il en soit, en raison des nouvelles techniques et des nouveaux concurrents dans les domaines traditionnels, nous devrons toujours nous adapter à ces bouleversements.

DANS L'ENSEMBLE, LA COMMISSION A TROUVÉ QUE LES CANADIENS ÉTAIENT PRÊTS À AFFRONTER CES CHANGEMENTS, MAIS QU'ILS TENTAIENT DE MIEUX LES PRÉVOIR, DE S'Y ADAPTER ET D'EN TIRER LE MAXIMUM DE BÉNÉFICES, TOUT EN MINIMISANT LES TORTS QU'ILS PEUVENT PROVOQUER. Dans un champ d'application plus restreint, cette aspiration vise surtout les gouvernements. On estime que les règles du jeu ont changé, trop vite et trop souvent, pour ce qui est de la fiscalité, de la réglementation et de l'administration.

Il faut collaborer pour résister à une concurrence mondiale acharnée.

Les grands enjeux et les choix fondamentaux

Les Canadiens ne font peut-être pas tout en leur pouvoir pour atteindre l'excellence.

Si les Canadiens recherchent une stabilité politique à long terme afin de pouvoir planifier leur avenir en supposant que les règles du jeu ne vont pas changer, cela ne signifie pas pour autant l'immobilisme.

Ils souhaitent par contre une concertation préalable plus poussée avec ceux qui auront à subir les effets des changements ; une plus grande participation de ceux qui seront touchés par les décisions et une plus grande ouverture des mécanismes de l'administration publique. Cela vaut autant, nous semble-t-il, pour le secteur privé.

L'égalité des chances

Comme dans le cas de l'unité, la recherche de l'équité est une constante de notre histoire et s'applique à bien des domaines : la région, le rang social et économique, la langue, l'âge, le sexe, l'ethnie et la religion. Mais elle a un caractère subjectif, et par conséquent, n'est jamais achevée.

LE CANADA N'EST PAS SEUL DANS CE CAS, MAIS LA NATURE DU PAYS NOUS CRÉE QUAND MÊME DES OBSTACLES PARTICULIERS. Aussi cherchons-nous parfois à parvenir à nos fins en empruntant des voies très particulières.

Les grandes distances et la mauvaise répartition des richesses naturelles ont entraîné des inégalités . . . soit, mais nous avons mis en place un système complexe de transferts intergouvernementaux, de subventions, de programmes, pour pallier le manque de possibilités dans certaines provinces et régions ; nous avons créé des sociétés de la Couronne et élaboré une réglementation, surtout en matière de transports et de télécommunications.

Nous avons aussi recouru à la Constitution, en prenant des mesures positives pour les défavorisés ou ceux qui font l'objet d'une discrimination et en tentant de mieux faire coller l'idéal à la réalité.

Nous avons toujours cherché à remédier à la mauvaise répartition des richesses—terres arables, arbres à croissance rapide, gisements miniers, eau douce ou bancs de poissons—sur le territoire et dans les fonds marins nationaux. De plus, nous n'avons cessé d'évoluer à cause de changements contraignants qui ont transformé, parfois très vite, la rentabilité de ces ressources et qui ont littéralement tué l'économie de certaines régions, alors que d'autres prenaient la vedette.

Les Canadiens n'estiment pas avoir entièrement réussi à ce chapitre. C'est ce qui ressort de nos audiences. Ils aspirent pourtant toujours à cette égalité, qu'elle s'applique à l'endroit où ils vivent ou à leur personnalité.

L'excellence

L'excellence est considérée comme essentielle à la réussite du pays, en économie ou dans d'autres secteurs. Cette opinion apparaissait systématiquement lorsque nos concitoyens, constatant que le régime d'éducation actuel ne permet pas de l'atteindre, insistaient pour que les nouvelles générations soient mieux armées à cet égard.

Parallèlement, ils s'inquiétaient de ce que nous ne faisions pas notre maximum. LES TALENTS, LES IDÉES ET L'EXPÉRIENCE DE LA POPULATION ACTIVE, PAR EXEMPLE, CONSTITUENT UN CAPITAL NATIONAL, SOUS-UTILISÉ, TOUTEFOIS. Certes, ces atouts sont peut-être mis à meilleur profit que par le passé. Mais les intervenants ont insisté sur le fait que ce n'était qu'un début très modeste. Il reste encore beaucoup à faire.

L'excellence, comme les autres qualités que veulent les Canadiens est difficile à définir, que l'on s'attarde à son contenu ou à la façon de l'atteindre. Elle suppose tout au moins la volonté de choisir des domaines de spécialisation sur lesquels concentrer les talents et l'argent, tous deux rares, afin de prospérer.

Par définition, cela oblige à écarter d'autres secteurs. Le dilemme est classique : on se voit obligé de choisir gagnants et perdants et, au Canada, de trancher sur qui seront les décideurs.

C'est déjà un problème épineux en soi. Tenter de prévoir quels seront les gagnants de demain, appelés à supplanter les vainqueurs d'hier : voilà une tâche encore plus ardue.

Les enjeux et les choix

NOUS VENONS D'EXPOSER LES CRITÈRES QU'ONT RETENUS LES CANADIENS, LEURS ASPIRATIONS, PERSONNELLES OU NATIONALES, AINSI QUE LES NORMES QUI LEUR PERMETTRONT DE MESURER LEUR PROGRÈS. MISE À PART CETTE VISÉE, CES ÉLÉMENTS N'ONT PAS GRANDE SIGNIFICATION. MAIS IL EN VA TOUT AUTREMENT POUR DES CAS PRÉCIS, QUAND IL S'AGIT D'ENJEUX DE TAILLE ET DE CHOIX DIFFICILES.

COMPTE TENU DU TABLEAU QUE NOUS VENONS DE BROSSER, VOICI UN PROGRAMME QUI NOUS PARAÎT INDISPENSABLE POUR TRACER LA VOIE DE L'AVENIR.

NOUS AVONS REGROUPÉ LES ENJEUX SOUS HUIT GRANDES RUBRIQUES. MAIS COMME ILS SONT INTERDÉPENDANTS, NOUS FERONS RESSORTIR CERTAINS DES PRINCIPAUX LIENS ENTRE EUX.

L'emploi et les prix : *Les enjeux*

Fort importants, ces enjeux peuvent correspondre à deux objectifs :

- LE PLEIN EMPLOI
- LA STABILITÉ DES COÛTS ET DES PRIX

Chacun recouvre des enjeux très complexes, et influe sur les autres données de notre équation—par exemple, sur le coût de la politique sociale—et vice-versa, comme c'est le cas pour l'amélioration de la productivité.

Cependant, si l'on réunit ces éléments, l'enjeu n'en devient que plus difficile à remporter. En effet, depuis plus de dix ans, on n'est pas arrivé à réussir sur les deux plans à la fois. Pour des causes naturelles ou artificielles, l'économie mondiale a littéralement bouleversé la scène canadienne. L'inflation est une préoccupation constante et l'accroissement du chômage nous cause des ennuis persistants.

Au début de la récession de 1981, que l'on prenne comme mesure la réussite de ces objectifs dans le reste du monde ou les résultats canadiens de l'après-guerre, il n'y avait pas lieu de se réjouir.

Outre ses conséquences économiques, ce triste bilan sapait l'assurance des décideurs et des économistes, qui se demandaient s'ils avaient mal estimé les forces économiques en jeu ; ils se reprochaient de n'avoir pas su, peut-être, les maîtriser afin de conduire l'économie vers un niveau d'emplois élevé tout en comprimant l'inflation.

À la lumière du passé, le premier défi est de trouver une façon d'empêcher que les changements internationaux et nationaux ne se traduisent directement par un chômage et une inflation accrus. Il faut simultanément s'arranger pour instaurer le plein emploi sans susciter des remous nationaux — comme, par exemple, l'augmentation des coûts qui nuirait à notre capacité de produire pour les marchés intérieur et extérieur, dans un climat de concurrence acharnée.

Dans cette optique, arrêtons-nous sur chacun de ces défis et voyons quelques-uns des choix possibles.

*L'*enjeu : Le plein emploi

OFFRIR DES EMPLOIS PRODUCTIFS AUX CANADIENS CAPABLES DE TRAVAILLER ET DISPOSÉS À LE FAIRE.

- LE CONTEXTE

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, la politique économique du Canada repose sur le plein emploi. Le gouvernement avait fixé cet objectif dans le Livre blanc sur le travail et les revenus, paru en avril 1945, et l'avait défini comme suit : maintenir « un niveau élevé et stable du travail et des revenus ».

Ces nouvelles mesures, et surtout le document en question, ont marqué un grand tournant dans l'évolution de la politique de l'État, puisque le gouvernement fédéral assumait la responsabilité de l'emploi. Notons au passage qu'autrefois de compétence provinciale, après les amendements constitutionnels de 1940, l'assurance-chômage passait au fédéral.

Notre enjeu reprend les buts du Livre blanc et y ajoute une autre aspiration plus difficile à réaliser.

Bien définie par l'adjectif « productif », elle marque clairement l'évolution de la notion de travail en 40 ans par rapport à l'époque où le gouvernement national s'était engagé pour la première fois à garantir le plein emploi. Il ne s'agit plus seulement d'un gagne-pain, bien que cela reste important. Désormais, pour beaucoup, c'est un moyen primordial de contribuer à la collectivité, à la province et au pays, tout en s'épanouissant sur le plan personnel. Cette nouvelle vision fort répandue reflète les transformations profondes de l'économie depuis 1945.

À la parution du Livre blanc, presque toute la population active travaillait à l'effort de guerre, mais on avait encore en mémoire la grande crise des années 1930 et même celle qui avait suivi la Première Guerre mondiale. Le conflit avait donné un emploi aux chômeurs, accéléré l'exode rural et introduit sur le marché du travail un nombre record de femmes.

Près de 5 millions de Canadiens étaient sur le marché du travail contre 3,7 millions au déclenchement des hostilités. Il est vrai

Le premier défi est de trouver une façon d'empêcher que les changements nationaux et internationaux ne se traduisent directement par une inflation et un chômage accrus.

Les grands enjeux et les choix fondamentaux

La restauration d'un haut niveau de l'emploi est une condition sine qua non pour surmonter certains des obstacles majeurs précités.

que plus de 700 000 d'entre eux étaient dans l'armée et seraient démobilisés. Le Livre blanc estimait néanmoins qu'il faudrait trouver environ 900 000 nouveaux emplois à la fin de la guerre. Cela, dans un pays de 12 millions d'habitants—la moitié de la population actuelle—beaucoup plus axé sur l'agriculture qu'aujourd'hui.

C'était donc un pari extrêmement ambitieux, mais, en fin de compte, le chômage n'a pas été aussi grave qu'on ne l'avait craint. Ayant été jugulée par les contrôles imposés pendant la guerre, la demande en biens de consommation et d'équipement a provoqué un grand essor économique, qui a débouché sur une période de croissance soutenue au Canada comme à l'étranger.

Dans les dix années qui ont suivi, le chômage s'est maintenu à un taux moyen de 3,2 p. 100, puis a augmenté légèrement de 1957 à 1973, passant à plus de 5 p. 100. Et de 1973 à 1981, cette moyenne est remontée à plus de 7 p. 100. Cependant, jusqu'à la crise de 1981, on créait de nouveaux emplois tous les ans, exception faite de 1958, où 25 000 emplois ont disparu. DE 1972 À 1982, L'ÉCONOMIE DU PAYS A ENGENDRÉ 2,3 MILLIONS DE POSTES SUPPLÉMENTAIRES, SOIT UNE AUGMENTATION CUMULATIVE DE 27 P. 100, TAUX LE PLUS ÉLEVÉ DES PAYS INDUSTRIALISÉS.

Ce record est d'autant plus impressionnant que des forces puissantes s'exerçaient : la population croissait et la main-d'œuvre se transformait.

En 1946, 67 p. 100 des Canadiens étaient salariés, les autres étant employeurs, agriculteurs, membres de la famille non rémunérés, et ainsi de suite. Or, en 1981, on comptait 90 p. 100 de salariés. En 1946 toujours, 77,6 p. 100 des travailleurs étaient des hommes, et 22,4, des femmes. En 1981, ces chiffres s'établissaient respectivement à 59,3 et à 40,7 p. 100.

Le quart des Canadiens étaient dans le secteur primaire, alors qu'en 1981, 5 p. 100 seulement y travaillaient encore. Au cours de la même période, les emplois du secteur secondaire ont chuté de 26 à 19,4 p. 100. Pour leur part, les secteurs du gros et du détail étaient passés de 12,3 à 17,1 p. 100. Et c'était le tertiaire—les services communautaires, personnels et commerciaux, et l'administration publique—qui avait le plus augmenté, passant de 16,8 à 36,7 p. 100.

La récession a commencé à se faire sentir au milieu de 1981 et a duré toute l'année 1982. Celle-ci fut la pire depuis la Dépression, puisque 350 000 emplois ont été supprimés. Mais ce chiffre ne révèle pas à lui seul toute l'ampleur de la crise ou la perte des emplois qu'elle a causée. De la crête d'août 1981 au creux de la vague (novembre 1982), 595 000 emplois ont disparu. L'année de nos audiences, malgré un accroissement réel de l'emploi—374 000 nouveaux postes de novembre 1982 à novembre 1983—on ne pouvait plus rattraper le retard, et 200 000 Canadiens de plus cherchaient un emploi.

Dans ces conditions, le défi que nous lançons n'a rien à voir avec les objectifs de 1945. Tout a changé : la main-d'œuvre, l'économie et les marchés extérieurs. Les aspirations des Canadiens ne sont plus les mêmes.

Pour compléter la description de cette mutation, il faut mentionner le virage technologique, rapide et omniprésent. Aux audiences, certains se sont demandé si le plein emploi restait un objectif valable pour le pays, étant donné les récents taux d'inflation et les changements possibles.

À notre avis, l'enjeu reste capital. La restauration d'un haut niveau de l'emploi est une condition sine qua non pour surmonter certains des obstacles majeurs précités. L'emploi productif est un défi dont les prolongements sont encore à mesurer.

L'enjeu : la stabilité des coûts et des prix

CRÉER ET MAINTENIR LA STABILITÉ DES COÛTS ET DES PRIX.

■ LE CONTEXTE

Revenons au Livre blanc de 1945. On y consacrait quelques paragraphes à la nécessité d'enrayer l'inflation au fur et à mesure que l'économie se libérait des restrictions conjonctuelles :

« Un fort embauchage dans l'après-guerre ne peut s'appuyer que sur une production intense, et la condition essentielle pour atteindre cet objectif est de réglementer les prix pendant la période de transition. »

Tout compte fait, c'est l'inflation qui a été la bête noire du Canada pendant cette période. La première poussée a été enregistrée en 1947-1948, et la seconde, en 1950-1951. Cependant, l'inflation était assez faible, si on la compare aux taux récents. De 1947 à 1956, en dépit de deux pointes à deux chiffres, l'indice des prix à la consommation n'a augmenté que de 4,3 p. 100 en moyenne par an, et de 1957 à 1966, cette moyenne est retombée à 2 p. 100 malgré des variations d'une année à l'autre. Mais vers la fin des années 1960, l'inflation était devenue de plus en plus inquiétante. De 1967 à 1973, se chiffrant en moyenne à 4,4 p. 100, elle a incité le gouvernement à prendre diverses mesures, dont la Commission des prix et des revenus. Aux États-Unis, le même problème a conduit les autorités à imposer en 1971 un gel des prix et des salaires et des mesures de contrôle.

LA TRÊVE A PRIS FIN AU DÉBUT DES ANNÉES 1970 QUAND LE PRIX DES DENRÉES, ALIMENTAIRES SURTOUT, EST MONTÉ EN FLÈCHE APRÈS UNE LONGUE PÉRIODE DE STABILITÉ. UN SOMMET FUT ATTEINT EN 1973-1974 AVEC LE QUADRUPLEMENT DES PRIX PÉTROLIERS SUR LE MARCHÉ INTERNATIONAL.

De 1974 à 1981, l'inflation annuelle moyenne a grimpé jusqu'à 9,7 p. 100. Si ce chiffre était horrifiant par rapport aux deux décennies précédentes, il a caché des flambées encore plus graves.

La première—en décembre 1974—a représenté 12,3 p. 100 de plus qu'un an auparavant. C'est alors que l'on a instauré le Programme de lutte contre l'inflation et une nouvelle politique fiscale visant expressément à limiter la croissance de la masse monétaire. La seconde flambée date de juillet 1981 : 12,9 p. 100, faisant s'envoler les taux d'intérêt, ce qui a conduit tout droit à la récession.

Lors de nos audiences, l'inflation était revenue à des proportions plus raisonnables, à cause de la récession et de diverses mesures de contrôle des prix et des salaires. C'était même la plus basse qu'on ait connue depuis le début des années 1970, mais elle dépassait pourtant celle de nos principaux clients—surtout les États-Unis, le Japon, le Royaume-Uni et l'Allemagne de l'Ouest—et de nos grands concurrents commerciaux.

Il est très difficile de parvenir à la stabilité des prix, comme l'a montré l'expérience des dix dernières années. Aux audiences, le public s'est demandé si c'était l'inflation elle-même ou les mesures adoptées pour la combattre qui avaient causé le plus de tort.

Étant donné la baisse relative de l'inflation et la persistance du chômage, il n'est guère surprenant que l'on se soit davantage attardé au remède qu'à la maladie même. Certains intervenants ont soutenu, à l'instar du Livre blanc, que le contrôle des prix était absolument essentiel pour un niveau d'emplois élevé et constant.

L'emploi et les prix : *Les choix*

Nous regroupons sous quatre rubriques les options possibles à l'égard du plein emploi et de la stabilité des prix :

- la stimulation sélective,
- l'accroissement de l'intervention directe,
- l'amélioration des mécanismes du marché,
- le statu quo.

Choix nº 1 : L'adoption d'une politique expansionniste et de mesures visant à limiter l'inflation et les distorsions qui en résultent.

Ce choix recoupe le débat sur la meilleure façon de rétablir et de maintenir un niveau élevé à la fois de revenus et d'emplois.

Est-ce la voie d'une politique expansionniste, doublée de mesures visant à limiter l'inflation et la distorsion qui en résultent, qui mène le plus directement au plein emploi, ou plutôt l'adoption de mesures non inflationnistes visant la croissance soutenue ?

La priorité reste la même ; ce qui change, ce sont les lignes de conduite gouvernementales qui influent sur la performance économique.

En plus de l'adoption de mesures monétaristes et fiscales expansionnistes, il est possible de stimuler l'emploi en se servant des dépenses publiques. Les programmes gouvernementaux pourraient créer des emplois à court et à moyen terme, dont les effets inflationnistes seraient mitigés par la création sélective d'emplois dans les secteurs qui ne fonctionnent pas à plein rendement. L'État pourrait encore activer certains projets d'habitation à loyer modique, de protection de l'environnement ou de services publics. Il reste aussi possible de stimuler, sur une base sélective, les secteurs industriels qui récupèrent lentement, sans pour autant accélérer le taux d'inflation.

Néanmoins, les résultats de ces programmes ne sont pas sûrs, car il n'est pas possible pour l'État de toujours viser juste, et notre économie n'est pas à l'abri des bouleversements. C'est pourquoi de telles mesures sont des choix complémentaires.

Autre possibilité : les gouvernements pourraient étendre l'indexation à certains aspects du régime fiscal non ajustés aux effets de l'inflation, afin de minimiser les inégalités et les écarts causés par l'inflation. La politique gouvernementale pourrait alors encourager, voire exiger, une plus grande indexation des retraites et des instruments financiers tels les obligations et les hypothèques, et faciliter ainsi une comptabilité ajustée en fonction de l'inflation.

Choix nº 2 : L'accroissement de l'intervention directe de l'État

On dit que l'influence énorme de certains groupes économiques sur le marché complique l'atteinte de la stabilité des prix et des mesures visant à créer le plein emploi. La portée et la nature du progrès technologique pourraient d'ailleurs se traduire, pour une part importante de la population active, par un surcroît de difficultés à trouver un emploi valable, d'où notre proposition en faveur de l'intervention directe de l'État.

Cette intervention s'inscrit en premier lieu dans le cadre du contrôle des prix et des revenus. Nos gouvernements ont déjà tenté d'imposer un tel contrôle à une partie ou à l'ensemble de l'économie. L'intervention peut prendre d'autres formes, comme, par exemple, celle des objectifs proposés ou des directives de l'État. Il est en outre un outil que les spécialistes ont signalé à maintes reprises : la politique des revenus à incidence fiscale, politique en vertu de laquelle la fiscalité encourage la modération tout en pénalisant les augmentations indues de revenu.

Il serait également possible d'étudier la mise en place de « contrats sociaux » tripartites, entre les gouvernements, les entreprises et les syndicats, par voie d'ententes sur la restriction des salaires et des prix. De tels contrats favoriseraient par ailleurs la croissance économique et une redistribution plus équitable des revenus.

L'intervention étatique touche par ailleurs la création d'emplois et la répartition de ceux qui existent. Le resserrement étatique du contrôle des salaires et des prix permettrait l'adoption des lignes de conduite fiscales et monétaires plus expansionnistes, tout en évitant l'inflation. En outre, divers programmes de création d'emplois peuvent s'imposer pour relever le défi du plein emploi. Les gouvernements peuvent créer directement des emplois par la voie des projets d'intérêt social, comme par exemple le reboisement, les services communautaires et les travaux publics. Les pouvoirs publics pourraient encore attribuer des fonds aux organismes bénévoles pour qu'ils créent de nouveaux emplois dans le secteur des services à la communauté. D'autre part, le cadre juridique du marché du travail pourrait être modifié afin de permettre à une plus grande part de la population active de se répartir les emplois. Dans cet ordre d'idées, on pourrait citer, à titre d'exemples, le partage du travail, la réduction de la semaine ouvrée, l'augmentation des congés, y compris les congés de recyclage et les congés de formation payés, la retraite anticipée et les mesures de dissuasion visant le temps supplémentaire.

Choix nº 3 : L'amélioration du rendement des marchés

On admet généralement que la réduction du chômage est entravée par diverses contraintes des marchés de la main-d'œuvre et des produits, dont certaines résultent de l'intervention de l'État. En effet, les gouvernements influencent les règlements en matière de prix et de salaires quand ils règlent les prix et mettent sur pied des offices de commercialisation. Les restrictions au commerce international et interprovincial peuvent aussi créer des pressions sur les limites supérieures des coûts et des prix.

À titre d'exemple, certains ont soutenu que le régime d'assurance-chômage a contribué au chômage élevé que nous connaissons depuis douze ans. D'autres estiment que des limites imposées sur l'accroissement du salaire minimum multiplieraient les possibilités d'emploi—notamment pour les jeunes et le personnel non qualifié—et ce, surtout dans les petites entreprises et dans le secteur tertiaire. On pourrait ajouter qu'une meilleure information des perspectives d'emploi et une mobilité accrue de la main-d'œuvre favoriseraient une plus large répartition des débouchés et l'acquisition plus rapide des compétences nécessaires pour occuper de nouveaux emplois.

Il serait alors utile d'adopter une politique de déréglementation, soit générale, soit sectorielle, ou encore, de réglementation plus simple, afin de minimiser les contraintes et les distorsions économiques auxquelles donnent lieu ces règlements, lorsqu'ils s'imposent.

Choix no 4 : Le statu quo

Il est essentiel d'améliorer le fonctionnement du marché du travail. Le Canada consacre des sommes considérables à divers programmes de main-d'œuvre ; leur impact sur la situation du chômage a cependent été assez décevant jusqu'ici. Cette situation tient en partie à ce que certaines mesures d'imposition et certains règlements du marché financier découragent, voire interdisent, la création d'emplois, surtout dans le secteur privé et dans les petites entreprises ; ils limitent, par ailleurs, la mobilité de la main-d'œuvre. De toute évidence, il est possible d'améliorer les subventions au déplacement des chômeurs et de fournir des prévisions plus exactes quant aux perspectives d'emploi. Un système d'imposition et de subvention de type européen, qui encouragerait la formation en cours d'emploi, augmenterait d'autant plus les possibilités d'intégration des étudiants et des sans-emploi au marché du travail. Les employeurs pourraient consacrer une tranche de leur masse salariale à des programmes du genre, ce qui leur permettrait de subventionner la formation interne.

On pourrait également faciliter la transition vers une inflation réduite. En plus d'adopter des politiques monétaires et fiscales anti-inflationnistes et d'éviter des contrôles trop stricts, les gouvernements, en consultation avec les entreprises et les syndicats, devraient se fixer des objectifs raisonnables en matière de performance économique.

Ou pourrait aussi améliorer le fonctionnement du secteur privé. Le système actuel des relations de travail se transformerait-il, dans des périodes inflationnistes exceptionnelles, si on adoptait des mesures novatrices, comme par exemple des contrats de plus courte durée, la réouverture des contrats à long terme, ou encore des contrats sectoriels ou généraux à expiration simultanée ?

Le commerce et l'expansion industrielle : *Les enjeux*

La politique industrielle à adopter dépendra de l'ampleur et de la croissance du marché sur lequel nous pouvons compter.

Depuis ses origines, le Canada se fonde sur les échanges commerciaux pour financer son expansion industrielle. Les premiers échanges ont touché la morue et les fourrures ; on est passé au commerce du bois, du blé, de l'or et du pétrole, pour déboucher sur la vente de matériel roulant et de systèmes téléphoniques et électroniques. Dans le même ordre d'idées, on peut se demander dans quelle région se fera l'expansion, qui en profitera, et comment on pourra équilibrer le développement économique des régions.

Depuis les débuts, l'enjeu est un objectif double :

- DES MARCHÉS SÛRS ET EN CROISSANCE
- UNE EXPANSION INDUSTRIELLE ÉQUILIBRÉE

Le premier objectif s'adresse tout autant au marché canadien qu'au marché étranger, dont l'extension permet aux entreprises canadiennes de prendre de l'essor. Certaines parties du marché restent toutefois fermées, limitant ainsi l'écoulement de divers produits, ce qui affecte l'union économique du pays. Nous y reviendrons plus avant dans le texte.

Au fur et à mesure que le Canada conclut des accords internationaux, il s'ouvre aux produits étrangers. Certains intervenants nous ont dit que le marché canadien était parfois plus ouvert aux biens et services étrangers qu'aux nôtres. Le commerce mondial des services continue pour sa part à prendre de l'ampleur.

L'expansion industrielle équilibrée est un objectif qu'il faudra atteindre en tenant compte des relations commerciales les plus favorables pour le Canada. La politique industrielle à adopter dépendra de l'ampleur et de la croissance du marché sur lequel nous pouvons compter. Un marché intérieur fermé, tout autant qu'un marché ouvert, appelle une politique précise.

L'enjeu : Marchés sûrs et en croissance

ADOPTER UNE STRATÉGIE COMMERCIALE À LONG TERME ET LES STRATÉGIES CONNEXES VISANT À EN TIRER LE MAXIMUM POUR LE CANADA.

■ LE CONTEXTE

L'accès à de tels marchés remonte plus loin que la Confédération, et il reste tout aussi crucial aujourd'hui. Le monde commercial évolue rapidement ; les pays moins développés nous font concurrence dans nos secteurs traditionnels de l'extraction ; les nouveaux pays industriels nous livrent bataille sur le plan des produits manufacturés, et les pays industrialisés s'arrachent les marchés de la technologie de pointe.

Les réductions tarifaires acceptées lors du « Tokyo Round » de 1978 s'installent, et la protection accordée à nos produits s'effrite.

QUELLE POURRAIT ALORS ÊTRE LA RELATION LA PLUS AVANTAGEUSE ENTRE NOTRE ÉCONOMIE ET CELLE DES AUTRES PAYS, SURTOUT CELLE DES ÉTATS-UNIS ?

Le marché américain a toujours constitué la base de notre développement économique, car nous tentons de profiter de notre position géographique tout en tenant nos distances grâce à la diversification de nos intérêts économiques. Avant la Seconde Guerre, nos exportations témoignaient de cette diversification et leur schématisation épousait la forme d'un triangle. De 1926 à 1929, 38 p. 100 de nos exportations prenaient la route des États-Unis, et 32 p. 100, celle du Royaume-Uni, le reste allant ailleurs. À la même époque, les deux tiers des importations canadiennes provenaient des États-Unis, et seulement 16 p. 100 du Royaume-Uni.

La guerre a rapproché les économies américaine et canadienne, et dans les années qui ont suivi, la destinée commerciale du Canada a pris un tournant décisif. En 1946, 39 p. 100 des exportations se dirigeaient vers les États-Unis, et en 1981, ce pourcentage avait grimpé à 66 p. 100 tandis que le Royaume-Uni ne prenait que 4 p.100 de nos exportations, par rapport à 26 p.100 autrefois, et le Japon passait au

deuxième rang avec 6 p.100 de nos exportations.

Pour leur part, les importations en provenance des États-Unis représentaient 69 p.100 de nos importations totales en 1981, comparativement à 75 p.100 en 1946. Le Japon était passé aux deuxième rang dans ce domaine aussi, nos importations du Royaume-Uni ne s'élevant plus qu'à 3 p.100 du total.

La composition de notre commerce avait également beaucoup changé. En 1946, les matières premières représentaient 45 p.100 de nos exportations. Ce chiffre n'était plus que de 30 p.100 en 1981, tandis que les produits finis, qui ne représentaient que 15 p.100 de nos exportations en 1946, étaient passés à 31 p.100 en 1981, et la moitié de ce chiffre provenait des échanges d'automobiles et de pièces avec les États-Unis. Ce sont justement les échanges dans le secteur de l'automobile qui expliquent la prépondérance de notre commerce avec les États-Unis. L'importance de ce secteur continue de croître en dépit de nos tentatives répétées d'en arriver à des accords multilatéraux pour diversifier nos échanges, soit avec l'Europe—c'était le cas au début des années 1970—soit avec les pays du Pacifique.

Le Canada dépend des marchés mondiaux, et souffre des dislocations qui s'y produisent, de même que de la concurrence d'autres pays, parfois très petits, qui se sont spécialisés dans des secteurs qui étaient nos sources traditionnelles d'emploi. D'autres pays ont ressenti les mêmes pressions que nous, et y ont répondu en érigeant une foule de barrières non tarifaires. Par ailleurs, de nouvelles industries se créent, et elles ne sont pas régies—ou du moins pas adéquatement—par les règlements adoptés à une époque et dans des circonstances différentes. Leur base n'est souvent plus l'acier, le bois, les textiles ou le plastique, mais plutôt l'information, facilement acquise, reproduite et transmise. Ces services comprennent les microplaquettes et le logiciel, les bandes audio et magnétoscopiques, les dossiers financiers, la technologie industrielle et les transmissions par satellite, pour n'en mentionner que certains éléments.

LE MONDE INTERDÉPENDANT ET CONCURRENTIEL N'AYANT PLUS DE RÈGLES FIXES, OÙ SE SITUENT NOS INTÉRÊTS ? Se retrouvent-ils dans la refonte constante des accords commerciaux internationaux ou encore dans un accès généralisé ou spécifique au marché américain, échappant à la protection tarifaire adoptée contre d'autres pays, qui pourrait quand même affecter notre commerce et nos emplois ? Devons-nous plutôt nous replier sur le marché intérieur ? Toutes ces mesures nous ont été proposées, et il nous faudra choisir l'orientation optimale.

*L'*enjeu : Une expansion industrielle équilibrée

FAIRE PROFITER LE PLUS POSSIBLE LES CANADIENS DES RETOMBÉES POSITIVES DE L'EXPANSION INDUSTRIELLE QUI POURRAIT SE PRODUIRE DANS LES SECTEURS LES PLUS FORTS DES DIFFÉRENTES RÉGIONS.

■ LE CONTEXTE

L'évolution industrielle du pays s'est faite à partir de richesses naturelles inouïes, sans pour autant que le résultat soit tout à fait satisfaisant. Les forêts, les pêches, les mines et l'agriculture ont été le fondement économique de la Confédération.

Les forêts représentaient notre force économique ; d'ailleurs, il fallait souvent les abattre pour mettre les terres en valeur. Nos vastes régions boisées ont aussi fourni de quoi construire les navires dans la région atlantique au siècle dernier. Les ventes de bois équarri ont été la base de plusieurs entreprises d'importance et de grandes fortunes familiales. On a construit des chemins de fer pour aller chercher le bois, et la colonisation a suivi la voie ferrée La drave et les draveurs typifiaient bien le Canada, et la reine Victoria a choisi un chantier de bois comme capitale du nouveau pays parce que d'après son conseiller, Sir Edmund Head, Ottawa était la ville à laquelle on pouvait le moins s'objecter. Par ailleurs, la résidence qu'on finit par accorder au gouverneur général était le domaine que s'était construit Sir Thomas McKay, un des magnats de l'industrie du bois. C'est une industrie qui marque toujours le pays ; même dans la région outaouaise, il y a des moulins à scie, et tous les printemps, la Gatineau déverse des milliers de billes de bois dans la rivière des Outaouais à quelques lieues du Parlement.

Il n'est guère surprenant que le pays soit toujours marqué par le débat sur la façon de nous défaire de notre complexe de scieurs de bois. Si la forêt demeure importante, et si les Canadiens sont les meilleurs scieurs de bois, cela ne nous empêche pas de faire autre chose—mais quoi ? Le débat recoupe ici l'opposition traditionnelle entre l'extraction et la transformation. Les entreprises d'extraction ont toujours eu besoin d'un marché mondial ; les manufacturiers, eux, ont profité des barrières tarifaires érigées par la Politique nationale de 1879. Cette dernière continue d'influer sur le Canada et de nourrir le débat, car elle a favorisé l'implantation d'une économie de succursales.

De nouvelles industries se créent, et elles ne sont pas régies — ou du moins pas adéquatement — par les règlements adoptés à une époque et dans des circonstances différentes.

Le commerce et l'expansion industrielle

Le nombre d'emplois au tertiaire dépasse maintenant celui du primaire et du secondaire réunis.

CE DÉBAT SUR LA STRUCTURE INDUSTRIELLE TOUCHE ÉGALEMENT LA DIMENSION RÉGIONALE. Ces facteurs et les mesures économiques adoptées par le gouvernement ont concentré l'industrie manufacturière là où elle s'était d'abord établie, soit dans le sud de l'Ontario et du Québec, ce qui a mené les autres régions à dépendre des industries extractives. Qu'à cela ne tienne, l'économie canadienne a subi des transformations radicales. La Seconde Guerre mondiale a stimulé l'expansion industrielle, dont le déroulement a donné au gouvernement un rôle de premier plan.

Il est vrai que la première poussée industrielle avait également été orchestrée par le gouvernement ; en ce sens, il suffit de mentionner ici la construction des canaux et du chemin de fer transcontinental. Toutefois, les exigences d'une économie de guerre ont abouti à la création de 28 sociétés de la Couronne, toutes axées sur la production industrielle. Les clés en ont par la suite été remises au secteur privé. Depuis la guerre, le rôle du gouvernement a surtout joué sur les disparités régionales. On encourage les entreprises, par voie de subventions et de mesures incitatives, à s'installer dans les régions moins industrialisées. Il est utile de noter qu'après la guerre, l'actif des sociétés de la Couronne—notamment celles des provinces—a beaucoup augmenté.

Depuis vingt ans, cet actif est passé de 14,7 à 23,9 p.100 du Produit national brut tandis que celui des sociétés fédérales tombait de 18,7 à 15,1 p.100 du P.N.B.

MÊME SI LE DÉBAT ENTRE LES INDUSTRIES D'EXTRACTION ET DE TRANSFORMATION RESTE CHAUD, IL S'EST OPÉRÉ DEUX CHANGEMENTS MAJEURS DU CÔTÉ DE L'ORIENTATION ET DE LA STRUCTURE DE L'ÉCONOMIE QUI POURRAIENT NOUS METTRE SUR UNE NOUVELLE PISTE.

En premier lieu, l'industrie manufacturière s'oriente de plus en plus sur les exportations, à cause des réductions tarifaires consenties tant par le Canada que par nos partenaires commerciaux. En second lieu le secteur tertiaire occupe une part constamment plus grande de notre vie économique s'y retrouvent le commerce du gros et du détail, les services financiers, l'ingénierie, l'éducation, les services de santé et l'administration publique, pour n'en citer que quelques-uns. Le nombre d'emplois au tertiaire dépasse maintenant celui du primaire et du secondaire réunis.

Le développement industriel est d'une importance cruciale mais l'enjeu, lui, n'est plus ce qu'il était autrefois.

Le commerce et l'expansion industrielle : *Les choix*

Le Canada dépend énormément des marchés étrangers et est d'une extrême vulnérabilité face à la concurrence étrangère ; il doit, par conséquent, choisir une orientation précise. Le choix d'une orientation plutôt qu'une autre déterminera les approches industrielles à privilégier et la participation gouvernementale requise pour atteindre le développement industriel voulu.

On pourrait appliquer une planification centrale de l'économie, on encore opter pour une économie ouverte, comprenant des dispositions d'accords bilatéraux de libre-échange. Cette dernière optique mettrait le rôle de l'État au second plan, derrière les forces du marché ; le gouvernement serait moins libre de mettre en œuvre une politique industrielle donnée, mais il lui incomberait d'établir des lignes de conduite sur le développement industriel afin d'assurer une croissance équilibrée partout au pays.

Choix nº 5 : L'orientation du commerce

Les liens économiques extérieurs qu'entretient le Canada sont dominés par ses étroites relations avec les États-Unis ; n'empêche que plusieurs orientations commerciales s'offrent à nous.

■ IL Y A TOUT D'ABORD LE LIBRE-ÉCHANGE ET LES ACCORDS COMMERCIAUX PARTICULIERS AVEC LES ÉTATS-UNIS, OU ENCORE AVEC D'AUTRES PARTENAIRES, COMME LE JAPON. Ces accords bilatéraux peuvent être limités à certains secteurs-clés comme le sont le pacte canado-américain de l'automobile et l'accord avec les États-Unis sur le partage de la production de défense. Le Canada est l'un des rares pays industriels qui n'a pas d'accès privilégié à un marché de plus de cent millions de personnes. Certains prévoient l'intensification du recours aux barriè

res non tarifaires ; par conséquent, il serait utile d'envisager une orientation qui protège, voire améliore, notre potentiel d'exportation.

Cette option se fonderait naturellement sur une analyse sérieuse des instruments nécessaires à la gestion de tels accords, et elle suppose une évaluation méticuleuse de son impact sur la souveraineté politique, l'édifice social et la diversité régionale du Canada. Il faudrait également étudier comment le système de transport nord-américain pourrait favoriser l'épanouissement des régions.

■ Depuis longtemps, le Canada suit une politique de protection sélective de secteurs industriels donnés tels le textile, la chaussure, le vêtement et le meuble. SI NOUS CONTINUONS À APPLIQUER CETTE POLITIQUE, FAUDRA-T-IL QUE CE SOIT PAR LE RECOURS AUX BARRIÈRES NON TARIFAIRES ? Une telle optique serait-elle susceptible de favoriser la création de nouvelles industries ?

■ Le Canada a participé activement aux négociations multilatérales sur la libéralisation du commerce depuis l'adoption du G.A.T.T. en 1947. Si le Canada tient toujours à développer des marchés sur tous les fronts, il lui faudra quand même revoir sa position en ce qui concerne la libéralisation du commerce en vertu du G.A.T.T. La montée des nouveaux pays industriels, qui sont des concurrents agressifs au Canada comme à l'étranger, soulève des difficultés en ce sens. Par ailleurs, il ne faut pas oublier l'obligation que nous avons de reconduire les accords particuliers que nous entretenons déjà avec les pays moins développés, qui, pour leur part, veulent le commerce plutôt que la charité.

■ LES PAYS S'ARRACHENT LES MARCHÉS ; QUELLES SONT ALORS LES LIGNES DE CONDUITE À ADOPTER POUR MOUSSER LES EXPORTATIONS OU ENCORE STIMULER LA SUBSTITUTION AUX IMPORTATIONS ? Le Canada doit-il être plus agressif sur le plan du financement des exportations ? Devrait-on imposer des lignes de conduite aux multinationales étrangères installées au Canada pour ce qui est de leurs décisions en matière d'achat et de spécialisation ? Nos lignes de conduite sur les exportations et sur la représentation canadienne à l'étranger devraient-elles fidèlement refléter les objectifs généraux d'une politique d'exportation donnée ? A-t-on bien préparé les Canadiens qui se destinent à une carrière dans le commerce extérieur ? Comment peut-on améliorer leur formation ? Est-il possible de mettre à meilleur profit la diversité ethnique des Canadiens dans le domaine des échanges internationaux ?

■ Il existe un lien historique entre notre réussite sur le plan commercial et la variation du taux de change ; il nous serait possible de suivre délibérément ce lien et d'en faire un élément de notre politique commerciale, afin de favoriser nos objectifs en matière d'exportation et de développement.

Choix no 6 : La spécialisation

Notre choix essentiel, applicable à la production intérieure aussi bien qu'à l'exportation, porte sur le niveau de spécialisation que nous voulons atteindre dans notre secteur de production, car il existe un fort potentiel international pour les industries spécialisées. Il reviendrait peut-être alors au gouvernement de décider qui y gagnera ou y perdra ; toutefois, ce rôle est un point de litige dans les discussions publiques portant sur l'expansion industrielle.

Choix no 7 : Le développement régional

Les instruments de politique commerciale et économique devront tenir compte de nos propositions sur la stratégie à adopter pour le développement économique des régions. L'extension à toutes les régions des possibilités économiques et sociales est une des pierres d'assise de la fédération. Cet objectif reste-t-il valable ? Est-ce le libre-échange ou l'économie protégée qui est le plus susceptible de nous conduire à l'objectif visé ? Nous pourrions certes nous demander si l'objectif du développement régional a profité des nombreuses barrières érigées contre la mobilité des facteurs de production. En ce sens, il est possible d'entrevoir quatre questions :

■ l'égalité régionale, en matière de partage de l'emploi et des revenus, réduira-t-elle la productivité ?

■ l'optimisation de l'efficacité et de la capacité concurrentielle sur le plan international se fera-t-elle aux dépens de l'équité régionale ?

■ la participation directe des gouvernements à la création d'emplois, déjà importante, devrait-elle se faire dans les régions où le revenu individuel est inférieur à la moyenne et où le taux de chômage est supérieur à la moyenne ?

■ est-il possible d'adopter un meilleur agencement des lignes de conduite du gouvernement afin d'atteindre les objectifs d'égalité et d'efficacité, de maintenir l'appui aux avantages régionaux comparatifs, et en même temps d'assurer une compensation qui facilite le passage des régions sous-développées à une économie plus dynamique ?

Choix nº 8 : L'adaptation

Les Canadiens devront sans doute accepter une adaptation en permanence au cours des années à venir ; quelle que soit l'orientation choisie, il faudra quand même décider au départ de la réponse à la question suivante : qui fera les frais de l'adaptation ? Le gouvernement, les entreprises, ou les particuliers ? Dans cette optique, quels sont les programmes et les lignes de conduite qui faciliteront l'instauration des changements nécessaires ?

Choix nº 9 : L'investissement étranger et la propriété étrangère

Au Canada, plus de 80 p. 100 de tous les achats de produits américains sont faits par des sociétés sous contrôle américain. La question de la propriété étrangère a, en effet, une incidence considérable sur notre performance économique, ce qui a fait l'objet de nombreuses discussions.

Le capital étranger peut amener avec lui de nouvelles techniques, plus d'emplois et de meilleurs produits ; il peut aussi entraîner des désavantages, y compris la tendance de certaines entreprises à importer les techniques plutôt que de les mettre au point ici-même, et à commercer avec la société-mère plutôt que de se tailler un marché distinct. DOIT-ON CONTRÔLER LES ENTRÉES DE CAPITAUX ? Si oui, comment ? On pourrait songer à établir des barèmes globaux ou sectoriels pour toutes les entreprises étrangères d'une certaine taille. Afin de ne pas enfreindre à nos accords économiques internationaux, serait-il prudent d'étendre ces normes aux entreprises canadiennes aussi ? FAUDRAIT-IL FORCER LES SOCIÉTÉS ÉTRANGÈRES À RÉINVESTIR AU CANADA AU FUR ET À MESURE QUE LEUR MATÉRIEL S'ÉPUISE, TOUT EN RECONNAISSANT QU'UNE TELLE MESURE POURRAIT PORTER ATTEINTE À CERTAINS DES AVANTAGES QU'ON TIRE DE CES INVESTISSEMENTS ? Advenant des dispositions de libre-échange, comment peut-on encourager les filiales canadiennes à obtenir de leurs sociétés-mères un mandat de production mondiale ?

Choix nº 10 : Des lignes de conduite sur la concurrence

Pendant de nombreuses années, la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions a permis aux entreprises canadiennes de coopérer sur les marchés d'exportation, à condition de ne pas réduire le niveau de concurrence intérieure. Malheureusement, la coopération escomptée ne se produit pas souvent, car les règlements ne sont pas clairs. De nombreuses entreprises craignent qu'une telle coopération dans le domaine de la vente à l'étranger n'entraîne des poursuites en vertu d'une réduction de la concurrence intérieure.

Le libre-échange nous dispenserait de choisir entre la coopération pour les marchés extérieurs et la concurrence pour le marché canadien.

Dans les secteurs qui ne sont pas touchés par la concurrence internationale, les lignes de conduite en usage continueraient de s'appliquer. La Loi relative aux enquêtes sur les coalitions s'appliquait dès 1976 aux entreprises qui offrent des services, mais une décision récente de la Cour suprême dispense dorénavant les sociétés professionnelles des dispositions de ladite loi. Il faut déterminer si la réglementation actuelle est adéquate, et les modifications à y apporter si elle ne l'est pas.

C'est également à partir de 1976 que le Directeur des enquêtes a été habilité à comparaître devant les organismes de réglementation pour défendre la concurrence. Reste à savoir si une autre instance officielle serait mieux indiquée pour représenter cette cause devant les tribunaux fédéraux ou provinciaux, ou encore devant les tribunaux de réglementation ou de commercialisation.

Une décision récente de la Cour suprême a ni plus ni moins mis les sociétés de la Couronne à l'abri de toute poursuite pouvant résulter de l'application des mesures contenues dans la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions. LES SOCIÉTÉS DE LA COURONNE DEVRAIENT-ELLES TOUJOURS JOUIR D'UNE IMMUNITÉ QUI LEUR PERMET DE S'IMMISCER DANS LA CONCURRENCE ? Un projet de loi se propose d'étudier ce cas, mais la concurrence est-elle encore possible quand un des concurrents a la mainmise sur les fonds publics ?

Les privilèges accordés aux sociétés professionnelles, aux organismes de commercialisation et de réglementation, et aux sociétés de la Couronne entraînent tous une diminution de la concurrence ; il s'agit peut-être en effet d'un à-côté inattendu de la politique interventionniste. Les législatures, tant fédérales que provinciales, ont le droit de limiter la concurrence ; RESTE À SAVOIR SI LA CONCURRENCE EST DAVANTAGE RÉDUITE QU'ELLE NE DEVRAIT L'ÊTRE, ET S'IL EXISTE DES MÉCANISMES POUR GARANTIR QU'UNE TELLE SITUATION NE SE REPRODUIRA PLUS.

La productivité : *Les enjeux*

Les niveaux de productivité sont difficiles à mesurer ; cependant, l'augmentation de la productivité représente le moteur de la croissance économique réelle et se reflète dans le niveau de vie et le revenu de la population.

Avant de pouvoir arriver à un modèle de croissance soutenu, il faut passer par certains objectifs, dont les principaux sont :

- UN ÉTAT DE PERFECTIONNEMENT TECHNIQUE DE CLASSE MONDIALE.
- DE BONNES RELATIONS DE TRAVAIL, ET
- L'ESPRIT D'ENTREPRISE ET L'INNOVATION INDUSTRIELLE

Certains autres facteurs affectent également la productivité :

- la masse monétaire, la croissance et le rythme de son investissement dans les domaines à haut rendement ;
- l'opportunité des décisions gestionnelles en matière d'organisation et d'investissement ;
- l'utilisation maximale des facteurs de production ;
- l'aptitude à profiter des économies d'échelle en desservant de grands marchés ;
- les compétences, l'adaptabilité et la mobilité des travailleurs et des gestionnaires ;
- la vitesse de la réalisation et de l'application des progrès techniques ;
- la base de ressources, et sa mise en valeur à long terme, par voie de conservation et de réinvestissement ;
- la souplesse des organismes décisionnels, publics comme privés.

Ces facteurs, et d'autres encore, ont permis à la productivité canadienne d'augmenter de 3,5 p.100 par année dans les dix années après la guerre. Ce chiffre a baissé à 2,1 p.100 pour les dix années suivantes, et de 1967 à 1973, le rythme s'est accéléré et a atteint 2,5 p.100 par année. À ce rythme, on pouvait s'attendre à ce que le niveau de vie des Canadiens double en trente ans.

Il ne devait pas en être ainsi. La croissance de la productivité a subi un recul brusque de 1973 à 1974, et les raisons en sont toujours mal connues. On ne peut douter de l'impact de la hausse des prix de l'énergie, qui a drainé un investissement constamment plus important vers le secteur énergétique toujours plus coûteux. Les industries qui se servaient d'une grande quantité d'énergie ont été durement touchées par les hausses de prix ; c'est alors que l'économie a commencé à chanceler. La croissance de la productivité a été minime jusqu'à la fin de la décennie, et ce qui plus est, elle a baissé de 1979 à 1982. Dans une situation comme celle que nous avons esquissée plus haut, nos objectifs deviennent d'autant plus critiques.

L'enjeu : Un perfectionnement technique de classe mondiale

FAIRE PREUVE D'EXCELLENCE DANS LES DOMAINES OÙ LE CANADA DOIT MAINTENIR UNE POSITION CONCURRENTIELLE, DE MANIÈRE À RÉDUIRE AU MINIMUM LES RÉPERCUSSIONS DÉFAVORABLES DU VIRAGE TECHNOLOGIQUE.

- LE CONTEXTE

Les techniques, compte tenu du rôle qu'elles jouent dans la vie de chacun, ont une force positive ou négative ; elles peuvent créer comme elles peuvent détruire. Nos concitoyens ne sont pas tous du même avis mais ils reconnaissent l'importance du perfectionnement technique pour l'avenir du pays. Ils constatent que le virage technologique se fait de plus en plus rapide nent et que l'adoption de processus novateurs est essentielle si on veut améliorer la productivité.

Reste à voir si la technologie de pointe sera un facteur aussi important qu'on se l'imagine ; difficile aussi de savoir si le changement s'effectue plus rapidement que par le passé. Quoi qu'il en soit, nous avons un taux de chômage élevé, et ce facteur grossit la peur de voir disparaître d'autres emplois.

Le débat sur l'ouverture au progrès ne date pas d'hier ; on le retrouve dans le commentaire de l'empereur romain Vespasien, lorsqu'il a rejeté les plans d'un appareil de levage qu'on lui avait soumis, sous prétexte qu'il devait nourrir ses pauvres. On le retrouve également au début de la révolution industrielle, époque à laquelle le refus des innovations techniques a conduit à des excès, donnant au passage deux mots nouveaux à la langue : le mot sabotage, parce que les insatisfaits lançaient leurs sabots dans les rouages des métiers à tisser, et le mot luddisme, d'après le nom d'un chef de file qui prêchait la destruction des machines. La Dépression pour sa part nous a légué le mot technocratie, qui, lui, tire sa source du mouvement général de protestation contre le remplacement de l'homme par la machine.

Tous s'entendent pour reconnaître l'importance du perfectionnement technique pour l'avenir du pays.

La productivité

Il est dangereux de croire à la mobilité de la technologie de pointe.

La Seconde Guerre a freiné l'essor de la technocratie, tout en reculant les confins de la science et de la technologie au-delà des horizons connus, mettant en place les processus nécessaires pour l'invention de la bombe atomique et de l'énergie nucléaire, des médicaments-miracles, de l'avion à réaction et du radar. Les industries de cette époque constituent toujours la base de notre économie.

La croissance d'après-guerre a mis le débat en veilleuse, mais il avait tout de même la fâcheuse habitude de revenir en période de difficulté économique. La fin des années 1950 et le début des années 1960 ont été marqués par une récession et par l'émergence d'une grande anxiété vis-à-vis de l'automatisation. Le débat s'engageait plus vigoureusement en période de chômage élevé, mais il suivait toujours de près l'arrivée des nouvelles techniques et des nouveaux produits.

Il est sûr que les nouvelles techniques auront un impact puissant sur l'avenir du pays ; il en serait ainsi même si on restait au stade actuel de perfectionnement de la microplaquette et de la robotique. Par conséquent, les grandes questions que se posent les Canadiens sont les suivantes : COMMENT PEUT-ON AMÉLIORER LES TECHNIQUES DONT ON DISPOSE ? ET COMMENT PEUT-ON ÉQUITABLEMENT REDISTRIBUER LES COÛTS ET LES BÉNÉFICES QUI EN DÉCOULENT ?

L'amélioration de la situation technologique du pays influencera inévitablement son avenir économique. Il faut que les chercheurs du pays découvrent de nouveaux processus et de nouveaux produits en puisant à la source mondiale de connaissances et en les communiquant à toutes les industries canadiennes. Cette dernière mesure rejoint la préoccupation générale à l'égard des disparités régionales. Dans son rapport intitulé « Les enjeux du progrès », qui traitait de l'amélioration des techniques, du commerce et des revenus, le Conseil économique du Canada estimait qu'il est dangereux de croire à la mobilité de la technologie de pointe. En ce qui concerne l'adoption des ordinateurs, par exemple, les chercheurs du Conseil ont démontré que l'Ontario a mené le bal, au début des années 1950 ; les provinces des Prairies y ont mis cinq ans de plus, les Maritimes, sept, et la Colombie-Britannique, huit.

Gérer les techniques de façon à servir des fins humanistes remet en question divers autres domaines : la susceptibilité de certains groupes et particuliers aux effets néfastes du virage technologique, tels les moins instruits, les personnes âgées, les femmes, et ceux qui n'ont ni expertise ni expérience ; le régime de sécurité sociale ; et encore, les méthodes de recyclage et surtout la nature des relations entre employeurs et employés.

Il faut reconnaître le double aspect du virage technologique, son caractère positif et son potentiel destructeur, afin de mieux se situer pour en profiter au maximum.

L'enjeu : De bonnes relations de travail

INSTAURER UN CLIMAT DE RELATIONS DE TRAVAIL QUI FAVORISE L'INNOVATION, L'ADAPTATION, LA CROISSANCE RÉELLE ET LA REDISTRIBUTION ÉQUITABLE DU REVENU.

■ LE CONTEXTE

Le XXe siècle a été marqué par l'apparition d'une nouvelle force économique, sociale et politique : le monde ouvrier.

Dans le monde entier, on compare la main-d'œuvre des différents pays pour en mesurer la force économique ; cette comparaison s'applique aux compétences, à la faculté d'adaptation et au climat des relations de travail.

Deux aspects des relations de travail ont retenu l'attention générale : la rivalité qu'on y retrouve et les conséquences du conflit ou de son absence sur la performance économique.

On s'est surtout penché sur la période qui a suivi la Dépression, car c'est à cette époque que les syndicats ont commencé à prendre une expansion qui n'a été freinée qu'en 1982, lorsque la récession s'est installée. Mais le conflit remonte au XIXe siècle, et ses répercussions dépassent largement celles qu'on s'imagine, car elles se sont fait sentir sur l'évolution de la politique et de l'édifice social du Canada. C'est en 1886 que s'est constitué le Trades and Labour Congress ; en 1902, il comptait déjà quelques 1 078 sections locales, et 800 de plus dix ans plus tard. Les syndicats québécois se sont regroupés dans la Confédération canadienne des travailleurs catholiques, fondée en 1922. On a créé le ministère du Travail en 1900 pour permettre au gouvernement fédéral de régler les conflits de travail.

L'effervescence des idées syndicales, qui a accompagné les répercussions pénibles de l'expansion industrielle de la fin du XIXe siècle, s'est communiquée au mouvement travailliste du Canada. Les immigrants toujours plus nombreux en provenance d'Europe amenaient avec eux des idées nouvelles, et les malaises sociaux qui ont suivi l'évolution du mouvement syndical aux États-Unis ont eu beaucoup d'influence, eux aussi. C'est surtout dans l'Ouest que s'est manifestée l'influence américaine, par le biais des Industrial Workers of the World, surnommés les « Wobblies » ; leurs idées, mêlées aux perspectives britanniques et européennes, ont imprimé au mouvement syndical de l'Ouest un caractère particulier, qui devait s'étendre par la suite à tout le pays.

Le mouvement syndical américain a suivi

une voie différente de la nôtre. Il a adopté une attitude de base qui relevait des théories de M. Samuel Gompers, selon qui les travailleurs américains récompenseraient leurs amis et châtieraient leurs ennemis ; au Canada, le mouvement travailliste a puisé son inspiration en Europe et chez les « Wobblies », mettant plutôt l'accent sur l'action politique.

Cette optique est devenue évidente dans les années qui ont suivi la Première Guerre, et particulièrement sous l'impulsion de la grève générale de Winnipeg, d'où est sortie la Co-operative Commonwealth Foundation (C.C.F.), qui s'est unie avec le Congrès du travail du Canada pour former le Nouveau parti démocratique.

La Dépression a engendré un climat favorable à la formation du C.C.F., d'autres groupes de protestation et de divers syndicats. C'est tout de même la Seconde Guerre qui a donné l'élan à la croissance des syndicats industriels, élan qui devait se maintenir pendant vingt ans, pour céder la place dans les années 1960 aux syndicats de fonctionnaires à croissance désormais plus rapide.

La structure du mouvement syndical canadien est très sensible aux transformations profondes qui s'opèrent dans l'économie.

C'est le secteur tertiaire qui a constitué la plus grande source d'emplois au cours des vingt dernières années, surtout dans les champs de l'éducation, de la santé et de l'administration publique. Ces domaines ont favorisé la croissance des syndicats, de sorte que les trois plus gros syndicats au Canada représentent aujourd'hui les travailleurs du secteur public. Les secteurs primaire et secondaire, comme la construction et la fabrication, dont les employés font partie de syndicats internationaux, représentent une part décroissante des effectifs syndicaux, au fur et à mesure de la croissance de l'emploi au gouvernement et dans les services. Bien que le nombre de leurs adhérents ait augmenté jusqu'en 1982, les syndicats internationaux représentent une proportion toujours moindre des employés syndiqués. En 1920, quelques 374 000 Canadiens faisaient partie de syndicats internationaux, soit les trois-quarts des syndiqués à l'époque. Le chiffre était déjà inférieur à 50 p.100 en 1976, et il ne représente maintenant que 40 p.100 des 3,6 millions de travailleurs syndiqués du pays.

Il s'est dégagé de nos audiences une grande préoccupation quant à l'importance du gouvernement, surtout vis-à-vis des conflits de travail dans le secteur privé.

Il est sûr que les pertes de temps dues aux conflits de travail sont moins importantes que celles qui sont imputables aux accidents de travail et aux maladies professionnelles. Par conséquent, l'enjeu ne se limite pas au moyen de réduire les pertes de temps dues aux grèves et aux lockouts.

La concurrence mondiale plus intense fait que le virage technologique, l'innovation et les améliorations de la productivité s'avèrent essentiels pour la sauvegarde des emplois qui existent et pour l'amélioration de notre niveau de vie. Les relations qu'entretiennent les employeurs avec leurs employés aident à déterminer la facilité et la rapidité de l'adaptation à la concurrence nouvelle.

Il est douteux qu'on puisse appliquer de nouvelles techniques de façon optimale si les travailleurs s'y opposent, ou encore que l'on puisse accroître la productivité sans que les employés et leurs syndicats y soient favorables. Il faut par conséquent se garantir leur appui.

*L'*enjeu : Entrepreneurship et innovation industrielle

AMÉLIORER LES PRATIQUES DE GESTION ET ENCOURAGER L'ESPRIT D'INITIATIVE AFIN DE CRÉER DE NOUVEAUX EMPLOIS, D'AMÉLIORER LA COTE DES REVENUS ET D'AGRANDIR L'ÉVENTAIL DE BIENS ET SERVICES CONCURRENTIELS SUR LES MARCHÉS INTÉRIEUR ET EXTÉRIEUR.

■ LE CONTEXTE

L'entrepreneur classique est celui qui prend ses économies, hypothèque sa maison et emprunte des fonds, même à la famille, et qui part son entreprise dans sa cave. Ce qui rend l'entrepreneurship comme tel difficile à cerner, c'est l'absence d'un barème qui permette sa mesure. Les entrepreneurs qui ont le mieux réussi sont ceux qui ont fait œuvre de pionnier dans un champ quelconque. Mais de plus en plus, on constate que l'entrepreneurship déborde largement le cadre de la petite entreprise et prend l'allure d'un aspect essentiel de la capacité qu'a une entreprise à innover et à s'adapter au changement et à la concurrence.

C'est pourquoi on dissèque l'esprit d'initiative et on tente de l'enseigner dans les cours commerciaux, surtout aux États-Unis, dans le but de permettre la survie du plus grand nombre possible d'entreprises. On y applique le principe selon lequel ceux qui auront étudié les cas des entreprises qui ont fait faillite apprendront à mieux faire. Une telle analyse remet également en question la gestion traditionnelle à la lumière de la nouvelle concurrence internationale.

On nous a souvent dit que l'esprit d'initiative manquait au Canada, surtout dans les grandes entreprises, ce qui les a empêché de profiter des innovations techniques afin d'améliorer leur rendement, de motiver leurs employés et d'entretenir avec eux des relations de travail qui soient harmonieuses. D'autres nous ont dit que les Canadiens avaient tout autant d'initiative que les gens d'ailleurs.

La qualité des relations de travail aide à déterminer la facilité et la rapidité de l'adaptation à la concurrence nouvelle.

La productivité

S'IL FAUT SENSIBILISER LES ENTREPRENEURS AUX ERREURS DES AUTRES, IL FAUDRAIT AUSSI FAVORISER L'ÉPANOUISSEMENT DE LEUR ESPRIT D'INITIATIVE. Le financement constitue naturellement un des éléments principaux d'un tel climat. Il faut absolument que le Canada soit en mesure de libérer le capital dont auront besoin les entreprises, fussent-elles créées par des particuliers, des gouvernements, des firmes grandes ou petites ou même des consortiums.

Le secteur financier, pour sa part, subit tout autant de pressions que les autres secteurs économiques ; le virage technologique a transformé les institutions financières et a aidé à éliminer les distinctions qui leur étaient caractéristiques. Cette transformation des entreprises financières comporte un risque : celui de la domination du monde financier par quelques grandes firmes offrant de nombreux services, limitant ainsi la concurrence et les possibilités de financement des projets.

Nous ne sommes pas encore certains de l'évolution du système financier canadien. La question suivante ajoute à notre perplexité : comment peut-on employer de façon optimale les épargnes des Canadiens, tant leur avoir en banque que les fonds gouvernementaux auxquels ils ont droit, comme par exemple les fonds de pension ?

La politique du gouvernement en matière d'impôts et de dépenses a eu une grande influence sur la concentration et la répartition des capitaux au Canada. Depuis la Seconde Guerre, on a beaucoup misé sur la construction domiciliaire et commerciale et sur l'infrastructure connexe. En outre, on a beaucoup investi dans l'exploitation des ressources et dans l'infrastructure des transports, des communications et des services sociaux qu'elle exige.

La demande de capitaux a subi une métamorphose : on consacre dorénavant le gros de l'investissement à la recherche et au développement, ainsi qu'à la production et à la vente de nouveaux biens et services, dans un climat de compétition pour les marchés du monde. Par ailleurs, il existe un besoin urgent de capital à risque qui permette de diversifier les biens et services que nous produisons et à encourager la croissance de la productivité.

La productivité : Les choix

Le rythme d'augmentation de la productivité sera un facteur déterminant du niveau de vie de tous les Canadiens, qu'ils soient travailleurs ou prestataires de l'aide publique. Trois groupes de choix parmi tant d'autres s'offrent à discussion sur les moyens d'améliorer notre productivité.

Les techniques

Quelques-unes des réussites les plus brillantes des industries canadiennes sur le marché extérieur sont redevables au développement ou à l'adaptation de nouvelles techniques, tout particulièrement dans les secteurs comme les télécommunications, les transports et l'ingénierie. Ce qui est moins évident, mais tout aussi important, c'est que les nouvelles techniques ont rendu possibles des améliorations de productivité dans les vieilles industries, leur permettant ainsi de s'adapter à la nouvelle concurrence.

Choix no 11 : L'innovation

Le développement économique sera toujours alimenté par l'innovation ; il importe donc de prendre toutes les mesures nécessaires pour mousser l'esprit d'innovation.

■ **IL EST POSSIBLE DE MAINTENIR LA POLITIQUE ET LES PROGRAMMES ACTUELS QUI VISENT À ENCOURAGER LA CRÉATION OU L'ADAPTATION DES TECHNIQUES.** En effet, certains estiment que les institutions actuelles, les sociétés privées en particulier, fortes du soutien important à la recherche publique et privée qui existe déjà, se chargeront de l'innovation technologique.

■ **CEPENDANT, D'AUCUNS PRÉTENDENT QU'IL FAUT FAIRE UN EFFORT SPÉCIAL POUR ACCÉLÉRER L'ADAPTATION, LA DIFFUSION, LA RECHERCHE ET L'INNOVATION TECHNIQUES.** Ceux-ci pensent que le Canada accuse un retard vis-à-vis des autres pays industriels, que le secteur privé à lui seul ne peut fournir l'effort supplémentaire requis, et que l'aide octroyée pas l'État ne suffit pas et est parfois mal orientée. Ils voudraient donner à l'État un rôle direct mais pas nécessairement opérationnel.

Choix nº 12 : La production technologique

Dans les domaines des télécommunications ou des aéronefs à décollage et atterrissage courts, les besoins particuliers ont amené une percée importante. Nos vastes ressources et leur exploitation dans diverses conditions climatiques ont poussé nos industries à perfectionner des techniques toutes spéciales. En ce sens, on pourrait se demander dans quels domaines le Canada devrait concentrer ses efforts.

LA QUESTION EST DE DÉTERMINER SI NOUS N'AURIONS PAS AVANTAGE À CONCENTRER NOS EFFORTS SUR LA PRODUCTION D'ÉLÉMENTS PÉRIPHÉRIQUES PLUTÔT QUE SUR LA PRODUCTION DU MATÉRIEL MÊME.

Nous pourrions également consacrer nos efforts à la recherche pure ou appliquée, ou tenter de mettre au point des techniques que nous pourrions vendre ici comme à l'étranger. Par ailleurs, nous pourrions puiser dans la technologie mondiale les techniques qu'on peut adapter à nos besoins, pour ensuite les revendre.

Enfin, IL IMPORTE D'ÉTUDIER QUELS SONT LES ÉTABLISSEMENTS LES MIEUX PLACÉS POUR METTRE AU POINT ET COMMERCIALISER LES TECHNIQUES DE POINTE. Il serait utile de savoir si ce sont les entreprises privées qui le sont, car elles répondent aux besoins des marchés canadien et mondial, et font concurrence aux entreprises étrangères. En tentant d'en arriver à une réponse, les gouvernements fédéral et provinciaux ont investi de grosses sommes dans les installations de recherche et ont offert des avantages fiscaux importants à de nombreuses entreprises.

L'ÉTAT EST UN CLIENT IMPORTANT DANS LE SECTEUR TECHNOLOGIQUE, SURTOUT CELUI DE LA DÉFENSE. EN CE SENS, LE CANADA OBTIENT-IL LA PART QUI LUI REVIENT DE DROIT EN VERTU DE L'ACCORD CONCLU AVEC LES ÉTATS-UNIS ? Lorsqu'il achète du matériel militaire, le Canada tient-il compte des possibilités d'expansion industrielle ? La technologie spatiale pourrait-elle être source d'emplois et de croissance ?

Choix nº 13 : La diffusion des techniques

On a souvent dit que le virage technologique est source de conflit dans le domaine des relations de travail ; par ailleurs, les résultats d'une étude effectuée par le Conseil économique du Canada laissent entendre que les premiers à adopter les nouvelles techniques, qu'il s'agisse d'entreprises ou de pays, en tirent le maximum de bénéfices. L'étude conclut en outre que le Canada tarde à adopter les nouvelles techniques et que certaines régions accusent un retard par rapport aux autres. Cette triste situation ne peut qu'aggraver notre position concurrentielle ; dans la mesure où les régions s'attardent aux vieilles techniques, elles risquent de stagner, de ne pas s'épanouir, voire de perdre les emplois qu'elles ont déjà.

COMMENT ALORS POUVONS-NOUS DEVENIR LES PREMIERS À NOUS SERVIR DE CES NOUVELLES TECHNIQUES ? Comment pouvons-nous les diffuser plus rapidement partout au pays ? Comment pouvons-nous mieux nous préparer à leur implantation, tant chez les travailleurs que chez les cadres, tout en réduisant au minimum les difficultés qu'elle pourrait causer ? Le gouvernement sera-t-il appelé à jouer un rôle spécial ? L'adoption des nouvelles techniques est-elle tributaire d'un fonctionnement plus efficace des forces du marché ? Ou encore, est-ce un domaine dans lequel il faudra que les gouvernements, les entreprises et les travailleurs coopèrent et reconnaissent les avantages qui peuvent découler des nouvelles techniques, tout en prenant les mesures voulues pour que ces dernières profitent à tous les milieux concernés ?

Choix nº 14 : Les centres d'expertise

Il ne fait aucun doute que la qualité et la pertinence des programmes d'enseignement et de formation y sont pour beaucoup dans l'adoption des nouvelles techniques. Ce sont les éléments-clés pour la création tant que pour la diffusion des nouvelles techniques.

LE CANADA DOIT-IL ÉTABLIR DES CENTRES QUI PERMETTENT AUX UNIVERSITÉS, AU MONDE DES AFFAIRES ET AUX GOUVERNEMENTS DE SE CONCERTER SUR LE DÉVELOPPEMENT D'EXPERTISES ET DE DOMAINES PRÉCIS ?

Cette perspective fait miroiter la possibilité d'une plus grande collaboration entre les universités et le monde des affaires, et d'une plus grande convergence de la recherche pure et de la recherche appliquée. Pour y arriver, il faudrait évidemment que les gouvernements fédéral et provinciaux coopèrent et en arrivent à un meilleur agencement des intérêts nationaux et des priorités régionales. Il serait alors essentiel de prendre d'importants engagements financiers, ce qui requiert la participation complète des ressources publiques et privées. La localisation des tels centres serait à ce moment le sujet d'une mûre réflexion.

Les relations de travail

En proposant les cinq choix suivants, nous sommes partis du principe que les syndi-

cats sont généralement acceptés en tant que participants à part entière dans l'évolution de notre société, et en tant que facteurs importants du progrès économique et social du Canada. Ces choix peuvent susciter des tensions ; des compromis sont inévitables entre les directives qui visent à garantir la sécurité économique et celles qui visent à améliorer l'efficience économique. Ces compromis ne s'appliquent pas seulement au secteur syndiqué de la population : ils affectent tous les cadres et tous les travailleurs.

Choix no 15 : La participation

Nous devrons déterminer si le régime actuel assure la participation constructive des travailleurs à la fois au niveau opérationnel et au niveau de notre vie de tous les jours.

AU NIVEAU OPÉRATIONNEL, UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION ACCÉLÉRERAIT PEUT-ÊTRE L'ATTEINTE DES BUTS DANS LES DOMAINES DE LA TECHNOLOGIE ET DE LA PRODUCTIVITÉ. De plus amples informations et, par conséquent, des processus de consultation et de démocratisation plus poussés au sein de l'usine pourraient réduire les tensions. La participation plus large des employés pourrait aussi s'avérer un instrument qui permette d'améliorer les conditions de santé et de sécurité au travail.

Au niveau institutionnel, on pourrait envisager le recours aux consultations tripartites et, selon l'objectif visé, la participation officielle ou officieuse des syndicats à la vie du pays.

Choix no 16 : L'organisation collective

Depuis la Seconde Guerre mondiale, les gouvernements fédéral et provinciaux ont donné aux employés le droit d'être représentés par des syndicats ; or, l'interprétation juridique de certaines dispositions de la Constitution, telles la nouvelle Charte des droits et libertés, pourrait confirmer ou restreindre le droit à l'organisation collective.

Les lois fédérales et provinciales sur le travail ont imposé un appareil de contrôle desdits droits. Au cours de nos audiences, on nous a dit que la loi penchait tantôt d'un côté, tantôt de l'autre, et qu'il serait bon de l'équilibrer. Par conséquent, DEVRAIT-ON LIMITER LE DROIT DE GRÈVE DANS LE SECTEUR PUBLIC ? Devrait-on interdire, dans le secteur privé, le recours aux briseurs de grève et aux «jaunes»? Devrait-on interdire les grèves dans les services essentiels—et si c'est le cas, quelle est la définition d'un service essentiel ?

Choix no 17 : Les unités de négociation

La détermination des salaires et autres conditions de travail est l'aspect le plus épineux des relations de travail et le plus susceptible de conduire à des arrêts de travail. La situation est davantage compliquée lorsqu'il y a plusieurs unités de négociation dans la même entreprise ou dans le même secteur industriel. LA CRÉATION DE PLUS GRANDES UNITÉS DE NÉGOCIATION, COMPRENANT PEUT-ÊTRE TOUT UN SECTEUR ÉCONOMIQUE, FACILITERAIT-ELLE UNE AMÉLIORATION SENSIBLE DES RELATIONS DE TRAVAIL ? Ou bien au contraire, aggraverait-elle le risque de grèves sauvages ou d'arrêts de travail coûteux ? Si les unités de négociation collective devenaient plus sectorielles, il faudrait peut-être réorganiser le processus de négociation lui-même. Si on estimait qu'il s'agit là de la direction à suivre, on pourrait songer soit au recours à la loi ou à une série d'accords volontaires conclus entre les entreprises et les syndicats d'une industrie particulière.

Choix no 18 : Les dispositions de compensation

Le régime de négociations collectives du Canada, tout comme les nombreux mécanismes de fixation des prix qui y existent, n'a peut-être pas la souplesse voulue pour s'adapter aux transformations qui s'opèrent sur les coûts.

COMMENT LE RÉGIME PEUT-IL ALORS MIEUX S'AJUSTER AUX CHOCS INFLATIONNAIRES ? L'instauration d'un régime de partage des bénéfices pourrait mener à des augmentations de la productivité et à de meilleures relations de travail. C'est en tout cas une possibilité à étudier.

Choix no 19 : L'intervention étatique

LE GOUVERNEMENT POURRAIT LIMITER SES INTERVENTIONS À DES ACTIVITÉS DE SOUTIEN, COMME PAR EXEMPLE L'OFFRE D'UN SERVICE DE RENSEIGNEMENTS SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL. On pourrait mettre en place des programmes temporaires spéciaux, de type législatif, pour faciliter les adaptations nécessaires ; de tels programmes pourraient éviter des situations difficiles sur le plan des relations de travail. Il se peut même que des programmes du genre existent déjà, ayant pour but de s'assurer que les femmes, surtout celles qui ont une famille à charge, jouissent de chances égales d'emploi.

Entrepreneurship et innovation industrielle

On nous a répété que le maintien du régime de concurrence assure la meilleure protection possible pour le consommateur.

Une telle optique nous paraît vouloir encourager la prise de risques et l'initiative individuelle. On peut y arriver en réduisant le fardeau écrasant des règlements et en prenant les mesures voulues afin d'accumuler les capitaux suffisants pour lancer de nouvelles entreprises et leur permettre de profiter.

Choix nº 20 : La formation et l'allocation du capital

Quand on les compare aux autres pays, le taux de formation du capital et le niveau de l'épargne au pays sont adéquats, du moins en théorie. On suppose généralement que l'existence à long terme de capitaux suffisants ne constitue pas un problème important. Mais d'aucuns sont moins optimistes. Ils s'inquiètent de l'effet cumulatif des déficits de plus en plus importants de l'État. Les exigences financières des gouvernements augmentent toujours, surtout du côté du marché des capitaux, et dans certains secteurs on craint que cette concurrence ne nuise au secteur privé.

Il faut repenser la façon dont le capital est réparti ainsi que son emploi final, surtout dans un contexte qui pourrait rendre les capitaux plus difficiles à obtenir pour le secteur privé.

Choix nº 21 : La concurrence efficace dans le régime financier

Les institutions financières canadiennes se tirent assez bien d'affaires, ici comme ailleurs. La domination de ce qu'on appelle « les quatre piliers » des marchés financiers, les banques, le courtage, les fiducies et l'assurance, a donné lieu à de grandes innovations dans le domaine financier, dont l'apparition d'un mouvement puissant de coopératives et de caisses de dépôts.

Des pressions s'exercent en vue d'augmenter la concurrence et l'innovation dans le régime financier canadien. À QUEL RYTHME ET DE QUELLE MANIÈRE DEVONS-NOUS PERMETTRE AUX INSTITUTIONS FINANCIÈRES, TANT CANADIENNES QU'ÉTRANGÈRES, D'OFFRIR DE NOUVEAUX SERVICES ? Étant donné la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les provinces, comment peut-on garantir l'application de règlements qui accordent un traitement égal aux établissements qui offrent des services identiques ?

Choix nº 22 : Le rôle des gouvernements

On semble s'inquiéter du rôle important que joue l'État sur les marchés financiers. Par conséquent, il serait souhaitable de se pencher sur cette question.

LES MONTANTS ÉNORMES QU'EMPRUNTENT À CHAQUE ANNÉE LES GOUVERNEMENTS SUR LES ÉPARGNES DES PARTICULIERS SONT-ILS RÉINVESTIS DE LA FAÇON LA PLUS RENTABLE ? Les institutions financières du gouvernement ajoutent-elles quelque chose d'utile et de nouveau à celles qui existent déjà dans le secteur privé ? Serait-il bon de réorienter les activités du secteur public, ou encore de les spécialiser ou de les limiter ?

On pourrait d'ailleurs voir s'il est indiqué de poursuivre la pratique de renflouage des industries et des entreprises dont nous avons été témoins ces dernières années. Si la réponse est affirmative, il faudrait envisager des conditions d'application et certaines dispositions institutionnelles pour les régir.

Choix nº 23 : Les entreprises et la prise de risques

Les Canadiens ont manifesté un intérêt renouvelé pour l'esprit d'initiative et de concurrence.

LES GOUVERNEMENTS DEVRAIENT-ILS ENCOURAGER L'ESPRIT D'INITIATIVE EN ACCORDANT UN TRAITEMENT PLUS FAVORABLE AUX INVESTISSEMENTS DE CAPITAL DE RISQUE ET AUX GAINS EN CAPITAL ?

L'expertise et les services de conseils financiers pourraient faciliter l'acquisition de capital initial. Il serait sans doute possible de simplifier les procédures d'acquisition de capital, surtout pour le lancement ou l'expansion de petites ou de moyennes entreprises. Et il y a lieu de s'interroger s'il serait possible d'améliorer l'accès aux ressources financières dans toutes les provinces, et surtout dans les régions éloignées.

En plus d'augmenter la concurrence générale, il faudrait tenter de savoir si l'adoption de mesures incitatives à l'innovation et à la recherche, permanentes et plus généreuses, pourrait s'avérer rentable pour les entrepreneurs canadiens, en ce sens qu'elle les encouragerait à devenir plus productifs.

L'éducation et la formation : *Les enjeux*

On voit dans l'amélioration de notre régime d'éducation l'élément essentiel d'une relance économique et sociale.

S'inscrivant au cœur même de l'enjeu englobant qu'est la préparation de l'avenir, l'éducation, la formation et le recyclage sont des éléments fondamentaux sur lesquels repose notre capacité de faire face aux changements qui se dessinent à l'horizon. On peut cerner les objectifs ou les défis qui les entourent comme suit :

- UN RÉGIME D'ÉDUCATION DE HAUTE QUALITÉ
- UNE FORMATION À VIE
- UNE FORMATION PROFESSIONNELLE ORIENTÉE À DES EMPLOIS SPÉCIFIQUES
- UN SYSTÈME DE RECYCLAGE PLUS EFFICACE

Les deux premiers objectifs se rapportent au régime d'éducation actuel tandis que les deux derniers concernent tout particulièrement le marché du travail et le besoin d'équilibrer les compétences de la main-d'œuvre et les exigences du marché. Ensemble, ils recoupent tous les défis que nous devons relever, entre autres, le plein emploi, l'amélioration de la productivité et la réalisation d'un équilibre social. On nous en a beaucoup parlé, car on voyait dans l'amélioration de notre régime d'éducation l'élément essentiel d'une relance économique et sociale.

La Commission estime que la compétence provinciale en matière d'éducation fait partie intégrante de la division des pouvoirs, même si de nombreux Canadiens estiment que le gouvernement fédéral devrait jouer un rôle plus important dans ce domaine.

L'enjeu : Un régime d'éducation de haute qualité

ÉLEVER LES NORMES DE LA FORMATION DE BASE AFIN DE FACILITER L'ADAPTATION DES CANADIENS AUX CHANGEMENTS À VENIR DANS LES DOMAINES ÉCONOMIQUE ET SOCIAL.

L'enjeu : Une formation à vie

ACCROÎTRE, À LA BASE, LA CAPACITÉ QU'A NOTRE RÉGIME D'ÉDUCATION D'INTÉGRER LES NOUVELLES CONNAISSANCES.

LE CONTEXTE

Les Canadiens ont remis en question leur régime d'éducation ; ils sont loin d'être les seuls, d'ailleurs. Dans le monde entier, les institutions d'enseignement passent au crible. Récemment, une commission d'étude américaine affirmait que les États-Unis étaient menacés par les déficiences de leur régime d'éducation. L'Europe, le Japon et l'Union soviétique étudient leurs régimes d'un oeil tout aussi critique.

En un sens, l'intensité de cette préoccupation est fonction d'une époque turbulente. La remise en question de notre régime est également fonction des conditions économiques. La récession des années 1981-1983 compte parmi ses victimes de nombreuses personnes qui, d'après les normes en vigueur, sont bien instruites : il n'est alors guère surprenant qu'on remette ces normes en question.

Mais dans une plus large mesure, notre préoccupation relève du sentiment que nous avons tous de patauger dans une ère inconnue où connaissances et information vont progressivement constituer la source de la richesse et du bien-être.

Face à un fléchissement de la productivité, nous sommes d'autant plus conscients du fait que le Canada doit innover en matière de méthodes de production, afin d'assurer son développement et sa concurrence. TOUTES CES CONSTATATIONS NOUS PORTENT À REMETTRE EN QUESTION NOTRE RÉGIME D'ÉDUCATION : IL EST À LA BASE DE NOTRE ADAPTATION À L'AVENIR. Dans ce contexte, nous avons intérêt à noter à quel point notre régime a évolué depuis la guerre.

Une partie du progrès se traduit par la croissance du niveau général d'instruction. Au début de la Seconde Guerre mondiale, 56,8 p. 100 des Canadiens agés de quinze ans et plus n'avaient pas terminé au moins dix années d'études, tandis qu'en 1981, ce chiffre était passé à 21,9 p.100. Durant cette même période, la part de Canadiens ayant complété plus de dix années de for-

mation générale, sans toutefois obtenir un diplôme universitaire, passait de 42,2 à 70,1 p. 100. En 1941, un Canadien sur cent détenait un diplôme d'études supérieures ; quarante ans plus tard, la proportion s'établissait à un sur douze, soit 1,5 millions de Canadiens. La scolarisation des femmes s'était, elle aussi, sensiblement améliorée, et aujourd'hui, près de la moitié des diplômés sont des femmes.

Tout en absorbant le flux de la population, en passant des anciens combattants à la génération du « baby boom », nos établissements d'enseignement ont dû s'adapter à l'effervescence des années 1960, ainsi qu'aux restrictions budgétaires et aux nouvelles exigences linguistiques qui ont marqué les années 1970.

À ces transformations démographiques et sociales s'ajoutent des transformations techniques, tout aussi puissantes : la télévision et l'informatique. Pour ce qui est de la télévision, son influence au cours des trente dernières années a été envahissante. Dans cette même période, l'ordinateur est passé de l'outil réservé aux plus éminents scientifiques travaillant dans les laboratoires les plus cotés à l'instrument qu'on fournit aux écoliers pour leur donner un coup de pouce. Cette transformation, de nature pédagogique, signifie de plus en plus que les étudiants accumulent des connaissances et des compétences que leurs enseignants n'ont jamais eu l'occasion d'acquérir.

Le cadre juridictionnel de notre régime d'éducation demeure toujours source de conflits. À la différence des autres pays, le Canada ne s'est pas doté d'un régime « pan-canadien », chaque province étant responsable de l'éducation en ses frontières. Lors de nos audiences, les Canadiens nous ont longuement entretenu de cette question. Beaucoup d'entre eux voyaient se dessiner un rôle plus important pour le fédéral, qui dépasserait largement celui qu'il joue actuellement dans le financement de l'enseignement post-secondaire.

Nous sommes d'avis, toutefois, que LE DÉFI QUE DOIT RELEVER LE CANADA EN MATIÈRE D'ÉDUCATION NE SE SITUE PAS POUR AUTANT AU NIVEAU DES COMPÉTENCES. L'OBJECTIF SERAIT PLUTÔT DE PERMETTRE À TOUS LES CANADIENS DE SE PRÉVALOIR D'UNE FORMATION DE BASE DE HAUTE QUALITÉ ET CE, DANS LE CADRE DÉJÀ EXISTANT DE LA COMPÉTENCE PROVINCIALE. Le second défi à surmonter est conséquence de l'augmentation vertigineuse des connaissances humaines, qui rend la distinction classique entre l'âge scolaire et l'âge du marché de travail de moins en moins valable. Les connaissances qu'exigent les nouvelles techniques rendent nécessaire la mise au point de la formation de base.

Le domaine pédagogique a déjà fait des efforts considérables pour répondre à ce défi : conseils scolaires, universités, collèges communautaires, écoles techniques et sociétés privées, tous se sont donné le mot d'ordre. Cependant, la responsabilité de s'instruire et de se former incombe à chacun d'entre nous.

Il existe des obstacles majeurs à surmonter afin d'assurer la formation à vie. Il faudra s'atteler à la tâche pour réduire les barrières érigées par des questions de financement, de compétence et d'attitudes, tant au niveau des affaires qu'au niveau individuel.

*L'*enjeu : La formation professionnelle

ÉTABLIR UN ÉQUILIBRE ENTRE L'OFFRE DES COMPÉTENCES DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET LA DEMANDE DU MARCHÉ.

*L'*enjeu : Le recyclage

OFFRIR AUX TRAVAILLEURS L'OCCASION DE SE RECYCLER AFIN QU'ILS PUISSENT S'ADAPTER À L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DUE AU VIRAGE TECHNOLOGIQUE, ET À LA CONCURRENCE ACCRUE.

■ LE CONTEXTE

Ces deux défis recoupent directement les problèmes conjugués du taux élevé de chômage et du manque de main-d'œuvre qualifiée. Il s'agit là d'une situation frustrante, à la fois pour ceux qui ont besoin de compétences et pour ceux qui ont besoin d'un emploi. En dépit des énormes efforts consacrés à résoudre ce problème, beaucoup de gens ont encore des compétences périmées et, en parallèle, les demandes des marchés spécialisés ne sont pas encore satisfaites.

Le secteur privé se chargeait autrefois de pourvoir à la formation professionnelle par la voie de l'apprentissage, étant donné qu'au XIXe siècle le seul apport public provenait des subsides provinciaux aux programmes d'apprentissage et de formation professionnelle.

En 1939, à l'aube de la Seconde Guerre mondiale, le Parlement votait la Loi sur la formation. En vertu du programme fédéral-provincial des mesures de guerre, des écoles étaient établies en 1941 pour voir à la formation professionnelle de la main-

L'éducation et la formation

Le besoin d'assurer la formation d'une main-d'œuvre qualifiée se révèle, depuis la Seconde Guerre mondiale, d'une importance capitale au développement économique du pays.

d'œuvre. L'année suivante, la Loi sur la coordination de la formation professionnelle impliquait le fédéral dans ce domaine par la voie du régime d'éducation. Dans le cadre de cette loi, les études universitaires équivalaient à la formation professionnelle.

Vingt ans après la guerre, ce « système de formation » persistait toujours ; le fédéral subventionnait directement les anciens combattants ainsi que les universités (sauf celles du Québec). En 1967, le gouvernement national optait pour le financement de l'enseignement post-secondaire, à frais partagés, l'affectation des fonds revenant ainsi aux provinces. Le financement fédéral de la formation professionnelle s'opérait dès lors par la voie de la Loi sur la formation professionnelle des adultes.

Dans le cadre de cette loi, le fédéral appuyait directement les entreprises fournissant une formation en cours d'emploi et il « achetait » aux établissements provinciaux des programmes de formation professionnelle. Jusqu'à ce que soit tout récemment votée la Loi nationale sur la formation, quelque quatre millions de Canadiens avaient bénéficié d'une formation dans le cadre de ce programme au coût total d'environ 6 milliards de dollars.

De toute évidence, le besoin d'assurer la formation d'une main-d'œuvre qualifiée se revèle depuis la Première Guerre mondiale d'une importance capitale au développement économique du pays. Il n'en reste pas moins que notre régime de formation professionnelle accuse deux sérieuses lacunes : en premier lieu, le système ne forme pas assez de travailleurs qualifiés ; cette situation résulte en partie des méthodes traditionnelles de recrutement, lorsqu'on allait chercher dans les autres pays la main-d'œuvre qualifiée, surtout pour les industries manufacturières. C'était une méthode moins chère et plus rapide.

En second lieu, la formation aux métiers qui exigent un niveau élevé de compétences suit de très près le cycle des affaires. Dans une période de baisse économique, rares sont les emplois qui peuvent offrir une formation en cours d'emploi ; d'ailleurs, une telle formation coûte cher, et par conséquent, est l'un des premiers secteurs coupés lorsque les sociétés commencent à subir des pressions financières. Dès lors, moins de gens commencent à se former et la formation des autres s'arrête à mi-chemin. À la longue, lorsque l'économie reprend, on manque de main-d'œuvre qualifiée dans des secteurs de pointe.

Si l'on s'est penché depuis longtemps sur les questions de formation professionnelle, ce n'est que plus récemment que l'on s'est attardé au problème du recyclage. En effet, l'accès des travailleurs au recyclage, au moment le plus opportun de leur carrière, est un aspect essentiel de notre adaptation au virage technologique et aux autres changements. Il devient encore plus important en vue de l'évolution de l'âge moyen de la population active. Le vieillissement de la génération du « baby boom », au fil des années 1980 et 1990, destine une proportion toujours plus grande de la force ouvrière à la catégorie des travailleurs plus âgés. Les travailleurs d'un certain âge trouvent en effet très difficile l'acquisition de nouvelles compétences qui leur permettraient d'occuper de nouveaux postes. Cette situation résulte en partie de la concurrence des plus jeunes, parfois mieux instruits, même s'ils ont moins d'expérience. C'est dû également en partie au fait que la formation et le recyclage coûtent très cher à l'employeur et que, par conséquent, il veut récupérer cet investissement à longue échéance ; dans le cas d'un employé d'un certain âge, près de sa retraite, l'employeur ne saurait récupérer son plein investissement.

Finalement, LA CLÉ DE L'ENJEU SE TROUVE DANS L'EXPRESSION « LE RECYCLAGE OPPORTUN ». EN EFFET, LE RECYCLAGE DOIT SE FAIRE AVANT QUE LES COMPÉTENCES NE DEVIENNENT DÉSUÈTES. Toutefois, le recyclage ne constitue qu'une partie des outils à notre disposition pour faire face aux changements. Il est central au défi, mais il dépend de la qualité de l'information relative au marché du travail, des services de soutien et du climat de concertation et de coopération au milieu de travail.

L'éducation et la formation : *Les choix*

Dans un monde en évolution constante, l'éducation et la formation revêtent une importance sans cesse croissante pour les Canadiens.

La formation professionnelle relève des gouvernements fédéral et provinciaux, mais la Constitution remet l'entière responsabilité de l'éducation aux provinces. Les choix qui suivent sont formulés en conséquence.

Choix nº 24 : Les perspectives nationales d'éducation

Les Canadiens se disent généralement inquiets de la qualité de l'enseignement qui leur est offert. Ils veulent que les institutions répondent aux besoins existants et anticipés. À leur avis, il est souhaitable de se doter de mécanismes pour déterminer les changements prévisibles, et d'un système assez souple pour s'adapter comme il le faut.

ON NOUS A MENTIONNÉ L'UTILITÉ D'UNE PERSPECTIVE NATIONALE, POUR CE QUI EST DE L'ÉDUCATION ET DE SES OBJECTIFS. UNE TELLE PERSPECTIVE EST-ELLE SOUHAITABLE ? Est-elle même nécessaire ? Comment peut-on la mettre en pratique dans le contexte actuel de compétence provinciale ?

Les discussions relatives au coût de l'éducation ont porté à la fois sur les fonds publics affectés à l'éducation et sur la façon dont ces fonds sont ventilés dans le système, car c'est tant au niveau provincial que fédéral que le gouvernement contribue au financement de l'éducation.

Choix nº 25 : La formation à vie

L'apprentissage et l'orientation du régime d'éducation préoccupent tous les Canadiens. Ils ont constaté que ce qu'il faut dorénavant, c'est se former en permanence. On manifeste une grande inquiétude vis-à-vis de l'obsolescence des compétences et du manque de possiblités de recyclage, qui peuvent entraver le processus d'adaptation et, ce faisant, le développement de la société et de l'économie canadiennes.

ON POURRAIT ENCOURAGER L'ADOPTION DU RÉGIME DES CONGÉS DE RECYCLAGE PAYÉS, MAIS QUI PAIERA CES CONGÉS ? Ce qui plus est, disposons-nous au Canada des cours nécessaires au recyclage ? Quels sont les divers poids et mesures à jauger en ce sens ?

Choix nº 26 : L'amélioration des compétences

DANS QUELLE MESURE DOIT-ON REMETTRE AUX ÉTABLISSEMENTS TRADITIONNELS LA RESPONSABILITÉ DE L'AMÉLIORATION DES COMPÉTENCES ? QUELLE EN EST LA PART QUE NOUS POURRIONS CONFIER AUX ENTREPRISES ?

Comment peut-on se servir des nouvelles techniques afin d'en enrichir les établissements de recyclage et de décentraliser le processus de formation ?

En période économique difficile, comment peut-on mettre les programmes de recyclage à l'abri des coupures budgétaires ?

DANS QUELLE MESURE DEVRAIT-ON COMPTER SUR L'IMMIGRATION POUR NOUS APPROVISIONNER EN MAIN-D'ŒUVRE QUALIFIÉE ? Est-il pratique d'augmenter les ressoures consacrées au recyclage afin de former les chômeurs à de nouveaux emplois ?

Nous avons déjà mentionné la possibilité de recourir à un système d'imposition et de subvention de type européen, ce qui fournirait aux entreprises une mesure incitative. Un tel système les encouragerait à entreprendre la formation permanente de leurs employés.

Choix nº 27 : La réaction aux pressions en faveur de l'adaptation

La concurrence internationale impose une restructuration majeure à notre industrie et à sa main-d'œuvre, quelles que soient les défenses que nous puissions ériger contre elle.

LA RESPONSABILITÉ DE L'ADAPTATION DÉPEND-ELLE ALORS DES GOUVERNEMENTS, DES PARTICULIERS, DES ENTREPRISES, DES SECTEURS INDUSTRIELS OU DES RÉGIONS ? La collaboration accrue entre le secteur privé et les établissements d'enseignement pourrait sensiblement contribuer au processus d'adaptation ; c'est en tout cas une possibilité que nous mettons de l'avant.

Choix nº 28 : Technologie et éducation

Le progrès technologique n'affectera pas seulement le lieu de travail dans le secteur privé ; il peut également avoir une incidence favorable sur nos établissements d'enseignement. La technologie peut offrir au milieu scolaire l'occasion rêvée de mettre son matériel et les connaissances accumulées à la portée de tous. L'établissement d'un réseau de savoir de ce genre contribuerait non seulement à rendre l'éducation permanente moins coûteuse et plus accessible, mais il permettrait à ceux qui le désirent de se former à leur rythme et selon leur disponibilité. L'EXTENSION DU RÉSEAU DE FORMATION À DISTANCE REPRÉSENTE UNE AUTRE POSSIBILITÉ À ÉTUDIER.

Il faut également savoir ce qu'il faut enseigner dans ces programmes de formation technique ; faut-il mettre l'accent sur la formation classique : mathématiques, sciences et littérature, en plus de souligner l'importance des nouvelles techniques ? À cet égard, il serait utile de savoir si le virage technologique lui-même a créé un besoin de spécialistes plus nombreux.

Choix nº 29 : Éducation et égalité des chances

L'éducation peut améliorer l'égalité des chances. C'est un sujet d'une importance capitale pour ce qui est des changements d'attitude vis-à-vis des groupes qui ont subi ou qui subissent encore les effets de la discrimination.

On exerce en outre de plus grandes pressions sur les instituts de formation pour qu'ils offrent des services spéciaux aux défavorisés, tels les handicapés physiques ou mentaux. De tels services sous-entendent des dispositions financières particulières de la part des gouvernements et une optique différente de la part des établissements scolaires.

On nous a répété à maintes reprises que les femmes n'avaient pas accès aux mêmes emplois que les hommes ; cette situation est due tout autant aux attitudes en vigueur dans les services d'orientation des écoles qu'à la discrimination au travail. IL INCOMBE PAR CONSÉQUENT AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT D'ASSURER QU'À L'AVENIR, LES FEMMES AURONT DES CHANCES ÉGALES DANS TOUS LES DOMAINES ET L'ACCÈS ÉGAL À TOUTES LES CARRIÈRES.

Les ressources et l'environnement : *Les enjeux*

Les enjeux au chapitre de nos richesses naturelles touchent le fondement même de l'histoire canadienne et son destin : il y va de nos ressources et de notre environnement. L'enjeu dépend des objectifs suivants :

- DES BÉNÉFICES À LONG TERME PROVENANT DES RICHESSES NATURELLES
- L'ASSAINISSEMENT DE L'ENVIRONNEMENT

Le premier objectif dépend de l'abondance de nos ressources, le deuxième, de leur épuisement.

Durant une bonne partie de l'évolution du pays, les ressources—la terre, la mer, les forêts et les cours d'eau—ont été exploitées sans réserve. Une prise de conscience mondiale de plus en plus généralisée des limites de l'environnement et des conséquences de nos actions remet en question cette exploitation effrénée.

Comme on nous l'a fait remarquer au cours de nos audiences, l'avenir des ressources et de l'environnement dépendra des intérêts en jeu et du délai qu'on veut bien se fixer. La surexploitation des ressources mènerait à l'épuisement, tandis que la sous-exploitation entraînerait la perte de marchés et de capitaux nécessaires à leur extraction.

L'enjeu : Profiter à long terme des bénéfices tirés des richesses naturelles

GÉRER LES RESSOURCES AFIN D'EN TIRER LE MAXIMUM.

- LE CONTEXTE

Depuis que les Européens sont arrivés au Canada, on a toujours fait miroiter les ressources du pays pour y attirer l'attention, les immigrants et le capital du monde entier.

Lorsque Samuel de Champlain est rentré en France, il rapportait les « diamants du Canada » qui se sont, malheureusement, avérés faux. À son insu, il a semé un doute, qui s'est généralisé par la suite : ces quelques arpents de neige ne pouvaient pas valoir grand-chose. Même qu'à un moment, on aurait troqué le Canada contre une île des Antilles qui, elle, avait été bénie des cieux et produisait la canne à sucre.

Les peaux de castor ont alimenté les premiers empires commerciaux du Canada. Les Russes sont venus chasser le phoque du Pacifique, les Européens, pêcher la morue sur les Grands Bancs, les Anglais, couper les arbres des Maritimes avec lesquels ils fabriquaient leurs grands mâts ; puis vinrent les immigrants de l'Europe centrale, attirés par les terres fertiles des grandes plaines ; les riches sont venus chasser le bison des prairies et voir en passant la grande merveille de l'Amérique, les chutes Niagara. Ce fut ensuite le tour des mineurs attirés par l'or des monts Cariboo, des industriels de la Nouvelle-Angleterre par la pitoune et l'hydroélectricité du Saguenay-Lac-Saint-Jean. De nos jours, les arpents de neige qui étaient si rebutants autrefois nous amènent les skieurs du monde entier.

Jusqu'à tout récemment, et ce depuis le début, nous exploitions nos ressources comme si elles étaient inépuisables. Certes, de temps à autre, certains se sont posé des questions quant aux limites de nos richesses naturelles. Il y a cent ans, Sir John A. Macdonald regardait les forêts entières de pin blanc s'écouler bille par bille dans la rivière des Outaouais, et se demandait combien de temps dureraient les forêts et combien de temps il faudrait compter pour la régénération ; il en conclut qu'il faudrait étudier la question... Et aujourd'hui, le prix du pin blanc chez un détaillant de bois en dit long sur les pressentiments du premier ministre.

ON A CONSTATÉ QUE, TÔT OU TARD, LA PLUPART DE NOS RESSOURCES SONT LIMITÉES. On disait autrefois de la morue de l'Atlantique et du saumon du Pacifique qu'ils étaient si abondants qu'on pouvait se promener sur les bancs de poissons lorsqu'ils venaient frayer ; maintenant, on constate qu'il faut conserver précieusement ces espèces. On survole les forêts afin de prévenir les ravages des incendies, des épidémies ou de la coupe excessive. On décompte maintenant les ressources pétrolières et minières d'après les années d'exploitation rentable. Au fur et à mesure que les terres agricoles sont absorbées par l'expansion urbaine, on les démarque, comme d'ailleurs lorsqu'elles perdent leur caractère arable à cause de l'érosion.

Une prise de conscience de plus en plus généralisée des limites de l'environnement et des conséquences de nos actions remet en question l'exploitation effrénée de nos ressources.

Les ressources et l'environnement

La responsabilité en matière de la qualité de l'environnement est aussi partagée que les sources de pollution sont nombreuses.

Voilà donc un aspect de la question des ressources : l'évolution à partir d'une impression de richesses infinies, vers la reconnaissance de l'existence de limites. C'est une situation qui touche aussi d'autres pays. Nous n'avons pas encore atteint nos limites, mais certains pays ont déjà atteint les leurs, d'autres les ont déjà dépassées et doivent maintenant tenter par exemple, de renverser le processus de désertification qui s'est produit lorsqu'on a coupé les forêts qui protégeaient les terres arables.

L'autre volet de cette question, c'est que des milliers de localités au pays doivent encore leur existence à nos ressources. Près de trois cents villes mono-industrielles dépendent de la forêt. En plus du commerce céréalier, les provinces des Prairies ont encore une économie à base de ressources : le charbon, le pétrole, le gaz naturel, le soufre, la potasse, l'uranium et les autres minéraux. Les pêches et les forêts constituent toujours les richesses de l'Atlantique. Et le Nord, qui est en période de transition entre deux économies, fonde son avenir sur l'énergie et les mines.

Ce qui est encore plus important, c'est que les industries extractives constituent un marché essentiel pour la machinerie, les services et, de plus en plus, la technologie. Elles sont par ailleurs une source d'innovation technique et d'expertise en ingénierie de classe mondiale ; ce dernier facteur prend une importance croissante pour ce qui est des marchés mondiaux.

Par conséquent, LE DÉFI NE CONSISTE PAS TOUT SIMPLEMENT À EXPLOITER NOS RESSOURCES NATURELLES EN RECONNAISSANT QU'ELLES SONT LIMITÉES. IL FAUT LES GÉRER DE FAÇON À JOUIR DES AUTRES AVANTAGES QU'ELLES OFFRENT ET À EN TIRER LE MAXIMUM POUR TOUS LES CANADIENS.

Cependant, comme dans de nombreux autres domaines, le rapprochement d'intérêts contraires en matière de ressources est compliqué par les dispositions politiques. Certaines richesses sont de ressort fédéral, d'autres, de ressort provincial ; d'aucunes sont situées dans une zone grise : elles sont soit la source d'un conflit ou encore, sont divisées selon l'utilisation de la ressource. Depuis le début des années 1970, les ressources alimentent les grandes controverses politiques, constitutionnelles et économiques. Les tensions ont été exacerbées par la vieille question, notamment, l'objectif national devrait-il se concentrer sur l'exploitation des richesses naturelles à des fins d'exportation, ou plutôt sur une exploitation ayant pour but d'approvisionner les fabricants canadiens à des prix stables ?

À ces tensions s'ajoutent des préoccupations quant à la compétitivité de nos industries extractives sur les marchés d'exportation. Elles doivent se mesurer à des pays en voie de développement, exportateurs de minerais plus riches, dont les climats plus tempérés favorisent la croissance rapide des arbres, et dont la main-d'œuvre coûte moins cher.

Par conséquent, l'enjeu des ressources est central au débat sur la direction économique que devrait prendre le Canada. Les problèmes environnementaux urgents compliquent encore la situation.

L'enjeu : Assainir l'environnement

EXPLOITER LES RICHESSES DU CANADA TOUT EN ASSAINISSANT L'ENVIRONNEMENT.

■ LE CONTEXTE

Les préoccupations environnementales englobent autant les déchets de notre société industrielle et l'expansion des villes que les problèmes découlant de l'exploitation des ressources.

Le problème ne se limite pas au Canada ; en effet, ces préoccupations dépassent de plus en plus les frontières. La perception qu'ont les autres de nos actions s'est parfois soldée par une répercussion économique directe sur les industries canadiennes.

Le fait que les questions environnementales dépassent les frontières est fonction à la fois d'une plus grande prise de conscience et de meilleures communications. Cependant, cet aspect international n'est pas nouveau.

Un des premiers traités signés par le Canada, le Traité des eaux limitrophes internationales (1909), a été conclu avec les États-Unis afin d'étudier les conséquences de la gestion mutuelle de cours d'eau partagés. Les décisions qui découlent de cette loi ont affecté les deux pays. Vers la fin des années 1920, les États-Unis se plaignaient des fermes et des forêts ruinées à cause des émanations des fonderies de Trail, en Colombie-Britannique, qui descendaient la vallée du Columbia. Les Américains ont gagné leur cause. Plus récemment, le tribunal a fait droit aux revendications canadiennes relatives à la qualité de l'eau des Grands Lacs.

Les préoccupations quant aux dégats causés par-delà des frontières par les pluies acides, et par les déversements de pétrole dans l'Arctique à la fin des années 1960 et au début des années 1970, s'inscrivent donc dans une longue tradition. L'aspect international est critique. Si on veut vraiment assainir notre environnement, l'aspect national, tout aussi critique, est au moins aussi complexe. La responsabilité en matière de de la qualité de l'environnement est aussi partagée que les sources de pollution sont nombreuses. Les compétences ne sont pas seulement divisées entre gouvernements,

mais encore subdivisées entre les différents secteurs d'un même gouvernement. Il en résulte une multiplicité de règles et de procédures, souvent contradictoires et contraires à l'administration d'un ordre de gouvernement, en plus d'être complètement différentes d'un gouvernement à l'autre.

Cela rend le développement économique plus complexe, et ajoute à la frustration du public quant à la complication, la confusion et le retard qui semblent régner dans les gouvernements. Cette jungle administrative retarde le développement, sans pour autant parvenir à améliorer la qualité de l'environnement ou même le protéger.

Il semble essentiel qu'en plus de l'apport fédéral, provincial et territorial, il faut s'assurer la collaboration des régions et des villes pour en arriver à une exploitation qui se fasse en harmonie avec l'environnement.

C'est au Canada urbain—parfois par suite des gestes posés par les administrations municipales—que surgissent certaines des questions environnementales les plus épineuses. La croissance des villes continue à gruger les meilleures terres du pays : la péninsule du Niagara, la région montréalaise et les terres au sud de Vancouver. Les déchets des villes, qu'ils soient de source humaine ou industrielle, constituent un problème très critique pour ce qui est de la santé et de la sécurité d'une grande partie de la population canadienne, et affecte sérieusement la qualité de leur vie.

Les ressources et l'environnement : *Les choix*

L'exploitation des ressources se fait rarement en harmonie avec l'environnement ; à cette situation s'ajoutent, au Canada, des problèmes de compétence et de frontières. Les provinces sont en général propriétaires des ressources qui se trouvent sur leur territoire. Or, la compétence en matière de commerce interprovincial et international relève du fédéral, ce qui a des répercussions considérables sur le rythme de l'exploitation des ressources. L'opposition entre les objectifs à court et à long terme, dans ce domaine, complique également la question.

Nous proposons six choix fondamentaux dont l'exercice permet à la fois une forte rentabilisation et une exploitation soutenue.

Choix no 30 : Le secteur primaire

L'avenir du marché se présente différemment selon la ressource et selon les régions qui partagent une même ressource.

L'industrie du bois se heurte à la concurrence toujours plus poussée des pays où un climat plus favorable accélère la croissance des forêts. L'exploitation minière coûte plus cher au Canada que dans les pays en voie de développement, qui nous font concurrence. L'industrie de la pêche éprouve des difficultés en matière de prix et de volume. Les terres agricoles sont perdues à l'expansion urbaine ou encore les producteurs agricoles butent sur des coûts de production élevés.

Certains nous ont dit que l'industrie extractive doit redevenir le moteur de la croissance ; ailleurs, on nous a dit que les profits tirés du secteur primaire vont s'amoindrir et encore, qu'il nous faut moins nous fier à nos ressources que dans le passé. Si l'extraction redevient le moteur de la croissance, quel en sera le coût, et qui le paiera ? Comment agencer la relance ? Pour ce qui est de la deuxième hypothèse, voulant que les profits tirés du secteur primaire se limitent, il faut sérieusement en examiner les répercussions sur les provinces et les régions qui en dépendent. Enfin, en ce qui concerne la troisième hypothèse, il faut voir quels en seront les coûts sociaux, sur les plans de l'emploi, du rajustement nécessaire et de la stabilité des communautés qui en dépendent.

FAUT-IL CONTINUER À METTRE L'ACCENT SUR LE SECTEUR PRIMAIRE ET PROFITER AU MAXIMUM DES EXPORTATIONS ? À long terme, ne serait-il pas mieux de nous concentrer sur le marché intérieur, ou encore d'améliorer notre position concurrentielle ? Et enfin, le choix d'une solution relève-t-il des gouvernements ou le laisserons-nous décider par le jeu des forces du marché ?

Choix no 31 : Une transformation plus poussée

Si les perspectives du marché des ressources ne sont pas encourageantes, les Canadiens espèrent quand même pouvoir entreprendre une transformation plus poussée de leurs ressources et une mise au point de techniques et de procédés d'ingénierie pour l'extraction de ressources qui seront ensuite exportables.

L'option de la transformation ultérieure donne lieu à des questions sur les prix. LES INDUSTRIES QUI FONT CETTE TRANSFORMATION DEVRAIENT-ELLES PAYER UN PRIX INFÉRIEUR AU PRIX MONDIAL ? Y a-t-il d'autres façons d'encourager une amélioration dans le domaine ? L'exportation de techniques et d'ingénierie met en question le financement de la recherche et du développement, tout comme celui de l'exportation. Il faut analyser quels sont les emplois et les autres avantages qui pourraient découler de l'exportation de nos techniques extractives à des pays qui pourraient devenir des concurrents, et mesurer les effets positifs et négatifs d'une telle exportation afin de nous assurer qu'elle nous profitera.

Choix no 32 : L'autosuffisance

CERTAINS ESTIMENT QUE NOUS DEVRIONS NOUS CONTENTER D'EXPORTER SEULEMENT UNE FOIS NOS BESOINS INTÉRIEURS CONNUS ET NOS RÉSERVES ASSURÉES. UN TEL CHOIX DEMANDE TOUT DE MÊME QU'ON DÉTERMINE LES RESSOURCES STRATÉGIQUES ET LES RESSOURCES QUI RISQUENT DE MANQUER À L'AVENIR.

La fixation des prix est un facteur qui joue pour beaucoup dans la garantie de notre approvisionnement en ressources. Les autorités devront de plus en plus choisir entre prix mondial et prix intérieur.

Choix no 33 : Exploitation ou gestion

DANS CERTAINS SECTEURS TELS QUE L'AGRICULTURE, LES FORÊTS OU LES PÊCHES, IL FAUT FAIRE UN CHOIX FONDAMENTAL : CELUI DES RESSOURCES QU'ON VEUT LÉGUER AUX GÉNÉRATIONS FUTURES.

Les conservationnistes ont tout particulièrement critiqué la façon dont le Canada gère ses ressources forestières. Doit-on exploiter les forêts en fonction de la demande du marché ou devrait-on envisager le long terme et administrer l'exploitation des ressources renouvelables en conséquence ?

Choix no 34 : Le partage des coûts

Étant donné que l'augmentation de la production et l'amélioration de la protection de l'environnement sont tous deux des objectifs valables, nous devons faire un choix essentiel entre pollution et production.

On peut citer des cas où le contrôle de la pollution et les systèmes de réduction d'émissions toxiques ont créé des emplois et des revenus additionnels. Ailleurs, cependant, l'économie a dû sacrifier la production, les revenus et les emplois afin de limiter la pollution. SI LES CONTRÔLES DE LA POLLUTION RÉDUISENT EFFECTIVEMENT LA PRODUCTION, MÊME À COURT TERME, QUI DEVRAIT SUBIR LES COÛTS DE RAJUSTEMENT ? Comment peut-on recouvrer les frais encourus par la mise en place des contrôles de la pollution ? Est-ce la responsabilité de la société en général, et devrait-on alors se servir des deniers publics pour nettoyer les régions affectées ? Ou encore, est-ce que les entreprises qui ont pollué devraient payer, puisque ce sont elles qui ont joui des profits de l'exploitation ? En ce sens, devrait-on permettre un certain niveau de pollution, moyennant dédommagement, ou devrait-on au contraire empêcher la pollution en adoptant des mesures de réglementation ?

L'exploitation de nos ressources en eau soulève aussi de nombreuses questions. Mis à part les exportations possibles—et bien critiquées—comment peut-on profiter de nos ressources en tenant compte de l'abondance et de la pénurie que connaissent différentes régions ?

Choix no 35 : Le partage des revenus

La question du partage des bénéfices de l'exploitation des ressources présente deux volets. Il faut trouver l'équilibre entre les revenus du secteur privé et ceux du gouvernement. Cet équilibre, qui recoupe les compétences fédérales et la propriété provinciale, peut toucher un large éventail de variations juridiques et institutionnelles.

Il faut cependant souligner que LE SECTEUR PRIVÉ A BESOIN AVANT TOUT DE STABILITÉ, SURTOUT ÉTANT DONNÉ LA LONGUE PÉRIODE DE RENTABILISATION ET LES RISQUES ÉLEVÉS DE L'EXPLOITATION. L'incertitude en ce qui concerne l'avenir des marchés internationaux, les impôts futurs, les redevances, les prix, l'approvisionnement et la réglementation connexe peuvent entraver certains grands développements qui pourraient cependant s'avérer nécessaires.

L'équilibre social : L'enjeu

Le régime de sécurité sociale dont le pays s'est doté est en voie de formation depuis un demi-siècle. La mise en place de ce régime est survenue à la fin de la Seconde Guerre mondiale alors qu'on se relevait à peine des effets de la Dépression. La misère qui suivit ce choc économique entraîna, dans plusieurs pays, la chute de l'ordre social. Conséquence de l'ébranlement de l'ordre du passé, la Seconde Guerre amena aux populations déjà éprouvées moult perturbations et dévastations. Bien avant l'avènement de ces deux fléaux, l'industrialisation et l'urbanisation croissantes commençaient déjà à miner l'autonomie des gens, créant le vide que devait remplir l'État-providence.

Le rôle social de l'État s'est accru, en partie dû au besoin d'assurer la paix mondiale, mais plus particulièrement en raison d'une longue période de croissance économique, qui prit fin au cours des années 1970. Grâce au climat de paix qui régnait et à l'abondance des richesses, la portée de l'État-providence s'étendait ; les coûts qu'il entraînait augmentaient en conséquence.

On nous a fait état, au cours des audiences, de l'ampleur et du prix d'un tel régime de sécurité sociale ; on nous a également parlé de l'état de dépendance auquel il réduisait l'individu aux prises avec le système. Par contre, si personne n'a remis en question la prestation de services essentiels, plusieurs ont souligné qu'une réflexion s'imposait, à savoir, sur l'étendue des services à offrir et sur le rôle social que joue l'État.

L'enjeu : Un nouveau contrat social

ÉTABLIR UN NOUVEAU CONTRAT SOCIAL PORTANT SUR LES OBJECTIFS ET L'ÉTENDUE DES DÉPENSES PUBLIQUES EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ SOCIALE ET SUR L'ÉQUILIBRE À RÉALISER ENTRE L'EFFICIENCE ÉCONOMIQUE ET L'ÉQUITÉ SOCIALE.

■ LE CONTEXTE

Dans le cadre de nos audiences, les Canadiens ont entamé un vigoureux débat sur les liens établis, ou à établir, entre politique économique et politique sociale : doit-on accorder la priorité au développement de l'une ou de l'autre ? Ou encore, aboutissent-elles au même, à la longue ? En fait, telle était la conclusion qu'avaient tirée les architectes du régime de sécurité sociale du Canada d'après-guerre : les objectifs économiques et sociaux ne font qu'un. Dans le Livre blanc sur le travail et les revenus, ils avaient jeté les bases du régime sur les principes suivants :

« Outre leur grande influence directe sur la sécurité et le bien-être social, de telles mesures auront d'autres effets très importants sur la stabilisation et l'augmentation des dépenses de consommation et sur le travail qui en découle. »

Les premiers jalons de la politique sociale du pays remontent à bien avant la guerre de 1939-1945 et la Dépression des années 1930. En 1927, l'État fournissait une pension aux nécessiteux âgés de plus de 70 ans. Initialement partagés à part égale entre les instances fédérale et provinciales, en 1931, 75 p. 100 des frais du régime incombaient au fédéral. En 1936, le Québec, jusqu'alors exclu, s'inscrivait au régime, complétant ainsi un réseau national de pensions de vieillesse.

Vers la fin des années 1940, le programme fédéral de sécurité sociale s'avérait beaucoup plus ambitieux. Il comprenait notamment la création d'un régime d'assurance-santé qui venait compléter les régimes privés et assurait l'accès universel aux soins de santé, la mise sur pied d'un régime de retraite universel pour les plus de 70 ans, accompagné d'un programme de contributions, et du développement d'un régime de pensions pour les anciens combattants et leurs survivants.

Le régime de sécurité sociale éventuellement mis en place ressemblait peu au programme envisagé par le fédéral. On y retrouvait toutefois presque tous les éléments essentiels, sauf deux : l'éducation et la formation professionnelle, et le bien-être social. Le fédéral prévoyait subventionner directement ces deux aspects du régime social, octroyant des sommes minimes aux provinces par la voie de programmes à frais partagés. Les provinces voyaient cette démarche d'un très mauvais oeil.

Un débat vigoureux s'est engagé sur les liens établis, ou à établir, entre politique économique et politique sociale : doit-on accorder la priorité au développement de l'une ou de l'autre ?

L'équilibre social

Les demandes des femmes se font plus pressantes : elles visent l'égalité sociale et le financement de leurs organismes, ainsi que les programmes d'action positive, afin d'en arriver à l'égalité, et des chances et des résultats.

En l'occurrence, le financement du régime de sécurité sociale d'après-guerre reposait sur des subventions conditionnelles. Les transferts conditionnels ne vont pas sans soulever l'opposition des provinces et deviennent source de conflits entre instances gouvernementales. La structure du régime social était toutefois bien en place au début des années 1970.

Le gouvernement fédéral, dès 1947, subventionnait la construction des hôpitaux. Dix ans plus tard, le fédéral étendait son champ d'activité grâce à la Loi sur l'assurance-hospitalisation et les services diagnostics, et aux programmes à frais partagés qui en relevaient. Quant à l'assurance-santé, ce n'est qu'en 1971, bien après que la Saskatchewan eut mis d'avant une proposition semblable, qu'un programme national sera mis en vigueur, à la suite des recommandations d'une Commission royale d'enquête sur les soins médicaux. Ce programme sera financé, à parts égales, par les deux ordres de gouvernement.

En 1966, le Régime de pensions du Canada était en vigueur dans neuf provinces, le Québec administrant son propre régime ; le supplément de revenu garanti était appliqué en 1967 et, en 1970, l'on réduisait à 65 ans l'âge de l'adhésion au régime de la sécurité de la vieillesse. Les régimes de bien-être social, créés pour venir en aide aux personnes handicapées, aux démunis et aux chômeurs, sont regroupés en 1966, sous le Régime d'assistance publique du Canada, à base d'une même structure fiscale de transferts conditionnels. De même, en 1967, l'aide du fédéral à l'enseignement post-secondaire, transmise autrefois directement aux démobilisés et aux universités, passe dès lors par le trésor des provinces. Finalement, en 1971, le programme social se complète par l'élargissement du régime d'assurance-chômage. D'autres projets, comme celui prévoyant le versement aux Canadiens d'un revenu annuel garanti, seront souvent remis sur le tapis, toujours sans succès.

C'est au cours des années 1970 que font jour les premières préoccupations quant au coût du régime social. Vers 1975, le pays est en pleine crise économique. À court d'argent, les gouvernements s'efforcent de mettre le système social hors d'atteinte des perturbations économiques. Ils dépensent plus d'énergie à se disputer les montants et le mode de financement du régime qu'ils ne consacrent à l'améliorer. Ces préoccupations ne font d'ailleurs qu'accentuer la crise qui entoure les questions de l'unité nationale et l'avenir de la fédération.

En même temps, l'accès universel aux services sociaux est repensé en fonction des revendications de certains Canadiens qui se considèrent les « laissés pour compte » du système. Les demandes des femmes se font plus pressantes, visant d'une part l'égalité sociale et le financement de leurs organismes et, d'autre part, la mise sur pied de programmes d'action positive afin d'en arriver à l'égalité, et des chances et des résultats. Pour leur part, les autochtones, imbus d'une nouvelle prise de conscience, réclament une reconnaissance, de la part de l'État, de leur droit à l'autogestion.

Si bon nombre de Canadiens nous ont fait part de leurs attentes vis-à-vis du régime de sécurité sociale, beaucoup d'autres encore ont mis en cause les effets inattendus mais néfastes du système : la croissance de l'appareil étatique, la bureaucratie envahissante, et l'état de dépendance que créent chez l'individu les programmes sociaux. On doit donc repenser le système, non seulement en raison des coûts qu'il occasionne, mais plus particulièrement en raison de l'effet qu'il a sur les prestataires.

L'équilibre social : *Les choix*

Cet enjeu touche à la fois les obligations de l'État et celles qu'a la société de répondre aux besoins des citoyens. Ces responsabilités peuvent se traduire par un programme de sécurité économique pour ceux qui ont été écartés par le système. Elles peuvent aussi se traduire par la réussite de ceux qui ont fait l'objet de discrimination de la part de notre société.

Notre régime de bien-être social doit répondre à toute une gamme d'exigences, notamment :

- le maintien des programmes de soutien des revenus,
- les nouveaux services sociaux,
- l'aide provisoire,
- le problème de la pauvreté dans le monde.

Choix no 36 : Le maintien d'un niveau de revenu acceptable

Il existe une série de programmes de soutien bien établis, en particulier pour les personnes âgées de plus de 65 ans, pour les familles et pour les sans-emploi permanents. Les dépenses gouvernementales à ce poste représentaient près de 10 p. 100 du produit national brut en 1980.

On a avancé qu'un régime plus complet, enrichi d'un salaire annuel garanti grâce à des transferts directs ou un système d'imposition sur le revenu négatif, serait plus facile à administrer et plus équitable, qu'il favoriserait l'autosuffisance et pourrait mieux s'adapter aux nouveaux besoins qui se font sentir. Quels sont les programmes que remplacerait un tel régime ? Réduirait-il le coût de l'administration des programmes d'aide sociale ? Nous sommes bien conscients des questions de financement que soulève l'universalité de tels programmes, mais l'analyse de l'accès universel s'impose de plus en plus.

Choix no 37 : En quête d'autosuffisance

Non seulement les programmes sociaux devraient-ils viser à redistribuer les revenus, ils devraient aussi étendre les possibilités économiques. Le régime actuel n'encourage pas toujours les gens à subvenir à leurs besoins. En fait, il impose souvent de véritables pénalités à ceux qui tentent d'améliorer leur situation financière en travaillant. Les prestataires de l'aide publique sont lourdement taxés sur la première tranche de salaire qu'ils gagnent dès qu'ils réintègrent la population active. La taxation a donc un effet négatif sur ceux qui ne peuvent pas augmenter leur revenu personnel au-dessus du minimum garanti par l'État.

Les programmes visant les nouveaux sans-emploi ou ceux qui ont perdu leur emploi à cause de l'implantation de nouvelles techniques, les chefs de familles monoparentales, et ainsi de suite, peuvent les aider à recouvrer leur indépendance, tant sociale que financière. Il est tout de même possible que ces personnes ne puissent pas se prévaloir de programmes qui n'ont pas été conçus pour les circonstances particulières dans lesquelles elles se trouvent.

À tous les arguments pour ou contre les mesures qui ont pour but d'encourager l'autosuffisance, il faut ajouter certains impondérables, comme la dignité humaine et la volonté de tout citoyen de contribuer à la richesse du pays.

Choix no 38 : L'amélioration du régime de prestations

Il faut reconnaître que l'État a la responsabilité de garantir la fourniture des services sociaux. Lorsque l'État devient fournisseur, il assure le traitement égal, l'accès universel et la coordination des services sociaux. Une telle disposition assure également un minimum de chevauchement et l'imputabilité de l'État vis-à-vis des fonds publics. Il est sûr que ces mesures se font aux dépens d'une sensibilité accrue à l'égard des circonstances particulières des assistés, qu'elles représentent une intrusion dans la vie des

gens, et que la discrétion administrative revêt dès lors une importance capitale.

Les organismes bénévoles sont, pour leur part, plus décentralisés ; il en résulte une plus grande responsabilité communautaire, améliorant ainsi les perspectives de subvention communautaires ou locales et assurant des services personnels et humanitaires. Dans ce sens, les organismes bénévoles représentent le pendant des agences gouvernementales. Ils offrent déjà des services très spécialisés à des groupes précis et il faut les encourager dans cette voie. Ils ont par ailleurs l'avantage d'identifier les problèmes d'actualité tels celui des enfants maltraités, des femmes battues et de l'analphabétisme et d'y réagir rapidement.

Par conséquent, il faudra décider s'il est mieux de mettre l'accent sur un plus grand recours aux organismes bénévoles, ou plutôt sur l'amélioration des services gouvernementaux. SI ON SE FIE DE PLUS EN PLUS AU SECTEUR BÉNÉVOLE, IL IMPORTERA DE GARANTIR LES CRITÈRES D'ACCÈS UNIVERSEL ET DE TRAITEMENT ÉGAL, ET IL FAUDRA METTRE EN PLACE DES NORMES D'IMPUTABILITÉ POUR LES DÉPENSES.

Choix no 39 : Les limites du régime fiscal

Des sommes d'argent importantes ont été consacrées au bien-être des Canadiens. Les dépenses de l'ensemble des gouvernements du Canada dans le domaine de la santé, du bien-être social et de l'éducation sont passées de 12,4 p. 100 de notre produit intérieur brut en 1960 à 20,9 p. 100 en 1981.

S'il faut répondre à de nouvelles demandes, les dépenses sociales augmenteront encore par rapport à notre produit intérieur brut, ou alors les mêmes fonds seront réaffectés à des programmes à plus grande priorité.

Choix no 40 : La solidarité internationale

Le Canada vient en aide aux pays moins développés et aux pauvres de la Terre. Les discussions portant sur l'équité devraient par conséquent s'inscrire dans le cadre plus large de la solidarité internationale, parce que ces facteurs influent à la fois sur notre situation concurrentielle internationale et sur nos débats économiques internes.

Les objectifs et l'importance relative de nos programmes d'aide au tiers monde reflètent ce qui se passe au pays même. DEVRAIT-ON VENIR EN AIDE AUX DÉMUNIS DE LA TERRE EN LEUR FAISANT DES DONS, OU DEVRAIT-ON PLUTÔT LES AIDER À ACQUÉRIR UNE CERTAINE INDÉPENDANCE ? Advenant ce dernier cas, serions-nous alors disposés à acheter les biens qu'ils produiront, même s'ils font concurrence aux nôtres ?

Choix no 41 : L'égalité des chances

Il existe divers autres choix d'une nature plus spécifique qui doivent également être étudiés ; certains découlent des choix fondamentaux établis ci-dessus. Par exemple, en ce qui concerne la question du seuil des pensions, NOTRE SOCIÉTÉ DEVRA PEUT-ÊTRE STATUER SUR L'ÂGE DE RETRAITE OBLIGATOIRE. Mais une telle mesure n'est-elle pas discriminatoire envers une partie de la population appelée à prendre une importance croissante dans les années à venir ? LES PROGRAMMES DE GARDERIE ET D'ACCÈS À L'ÉDUCATION ET À LA FORMATION SONT ÉTROITEMENT LIÉS AUX DÉFIS DU PLEIN EMPLOI ET DE LA PRODUCTIVITÉ. Un système d'éducation renouvelé pourra-t-il nous aider à engendrer des attitudes qui favoriseront un traitement plus égal des groupes qui sont victimes de discrimination, et ces mêmes attitudes leur donneront-ils enfin l'occasion d'occuper des emplois valorisants ? Dans cette optique, il faudra voir s'il est possible de se servir des programmes d'action positive, ou même de les rendre obligatoires.

Les relations intergouvernementales et l'union économique : *Les enjeux*

Au temps de la Confédération, les Canadiens en devenir se préoccupaient beaucoup du déficit public, des relations entre anglophones et francophones, entre provinces de l'Ouest et provinces de l'Est, entre le Canada et les États-Unis, et des occasions à saisir au sein d'un marché interne en développement. Plusieurs de ces questions étaient à la base même de la formation de notre fédération. Autant ces questions relèvent du passé, autant elles reviennent hanter le présent.

Un autre ordre de préoccupations a également moulé le régime fédéral et parlementaire que nous avons adopté : les relations entre gouvernements. À titre d'exemple, soulignons que durant les années 1880, alors qu'un gouvernement séparatiste était porté au pouvoir en Nouvelle-Écosse, on remarquait que la tâche de gouverner le Canada n'était pas loin de ressembler à celle de tenir les rênes d'un équipage dont les six chevaux s'en vont à la dérobade.

Le double défi qui se pose à nos gouvernements n'a pas tellement changé et peut se résumer comme suit :

- DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES PLUS HARMONIEUSES
- UN RENFORCEMENT DE L'UNION ÉCONOMIQUE

Les problèmes économiques nous pressent de résoudre le défi : par ailleurs, de profondes transformations sociales risquent de compliquer la tâche. S'ajoutent à ces obstacles la question du rôle des gouvernements fédéral et provinciaux, des territoires qui espèrent devenir provinces, et des instances municipales qui réclament leur droit de parole à la table de concertation.

Malgré tout, il est remarquable que le Canada ait réussi à manœuvrer tous les détours périlleux de plus de cent ans de route ; peu de pays peuvent en dire autant. Notre succès ne se mesure pas uniquement à la lumière de la survie pure et simple. En cours de route, un des plus vastes territoires de la planète, doté d'une des plus faibles populations, en est devenu l'un des plus riches.

Le défi n'a toutefois pas changé : l'amélioration des relations entre les gouvernements, et il ne relève pas nécessairement des seules préoccupations d'ordre économique. Elles jouent, certes, un très grand rôle, mais on sent qu'on pourrait faire beaucoup mieux ; les relations gouvernementales s'enlisent et il faudra faire attention, car la route est longue et risque d'être cahoteuse.

*L'*enjeu : Des relations intergouvernementales plus harmonieuses

■ LE CONTEXTE

Dans des périodes de grandes difficultés économiques, les relations entre gouvernements sont loin d'être harmonieuses. En remontant à la Dépression, on voit déjà à cette époque que les revers économiques affectent différemment les provinces. Quand les années 1920 tirent à leur fin, ce sont les provinces des Prairies qui encaissent les coups les plus durs : la dépression, la sécheresse, la poussière et le vent emportent l'économie céréalière.

En 1936, alors que les autres provinces accusent une certaine croissance, l'Alberta et la Saskatchewan se relèvent à peine de leur misère. Fantômes des années 1930, machines agricoles et fermes abandonnées parsèment toujours le paysage des Prairies en 1950. La scène politique de ces contrées est tout aussi marquée des événements d'hier dont témoignent des formations politiques que l'on retrouve nulle part ailleurs.

Toutes les provinces ont souffert de l'impact de la Dépression. De par la Constitution, elles devaient subvenir aux besoins des sans-emploi et des démunis. Sous ce lourd fardeau, certaines se sont vue poussées au bord de la faillite : Terre-Neuve, colonie à part, a dû subir cette épreuve.

Sous l'impulsion des provinces à la recherche de revenus, le régime fiscal devenait un véritable guêpier. Le fédéral, limité par le partage des pouvoirs, ne pouvait soulager le fardeau des provinces. Le Comité juridique du Conseil privé rejetait le « New Deal » du premier ministre R.B. Bennett qui

Les relations intergouvernementales s'enlisent, et il faudra faire attention, car la route est longue et risque d'être cahoteuse.

Les relations intergouvernementales et l'union économique

Le Canada n'est-il que la somme des provinces ou dépasse-t-il le cadre d'une simple équation ?

prévoyait la création d'une assurance-chômage, d'un salaire minimum, et d'une loi établissant les heures de travail ainsi que les jours fériés.

La guerre a fait en sorte qu'un régime fiscal national soit mis en place : seul le gouvernement fédéral percevait tous les revenus en 1940. Le fédéral assumait la responsabilité de l'assurance-chômage et prenait à sa charge l'orientation générale de l'économie. Les relations fédérales-provinciales n'étaient pas pour autant des meilleures. Entre autres, sur la question de la conscription, le gouvernement Mackenzie King devait filer doucement entre les points de vue opposés de l'Ontario et du Québec.

Le fédéral sortait en position de force de l'effort de guerre. Il prélevait 72 p. 100 des revenus provenant des impôts et, en 1946, ses dépenses comptaient pour 72 p. 100 de l'ensemble des dépenses publiques. Les instances provinciales, qui ensemble dépensaient plus que le fédéral à la fin des années 1930, ne faisaient que 15 p. 100 des dépenses en 1946 ; la même année, les dépenses des administrations locales représentaient 13 p. 100.

Depuis la guerre, l'évolution dans le domaine fiscal se traduit par un déplacement graduel des revenus et dépenses. En 1982, le gouvernement fédéral percevait 44 p. 100 des impôts et son pourcentage des dépenses publiques, après le transfert des recettes aux autres instances, atteignait 42 p. 100 ; les provinces ramassaient 40 p. 100 des revenus et versaient 37 p. 100 des dépenses publiques ; pour leur part, les administrations locales recevaient 11 p. 100 pour en dépenser 19 p. 100.

Les transferts fiscaux entre instances gouvernementales en disent long sur l'évolution de notre système. Autant leur application, à la fin de la guerre, se limitait à des situations particulières, autant ils sont devenus les principaux instruments fiscaux du pays. En 1982, le gouvernement fédéral se départissait de 16 milliards de dollars pour les remettre aux autres administrations ; les instances locales recevaient plus de 14 milliards de dollars des paliers supérieurs. Ces changements majeurs au régime fiscal reflètent en quelque sorte les changements de base qui ont donné lieu à une nouvelle orientation des priorités au pays, et signalent une ère nouvelle dans les relations entre tous les niveaux de gouvernement.

Le nouveau régime fiscal soulève par ailleurs un défi particulièrement important pour l'économie, étant donné que la perception et la dépense des deniers publics peuvent influencer l'orientation du développement économique. Ensemble, les provinces et les administrations locales contrôlent actuellement la plus large partie de la perception et des dépenses ; elles peuvent donc avoir une incidence certaine sur l'économie du pays. Il s'avère essentiel d'assurer la coordination des efforts économiques des trois ordres de gouvernement si l'on veut orienter l'économie sur une voie donnée.

Tout au long des années d'après-guerre, le régime fédéral a lui aussi subi d'importantes transformations. Les années 1950 ont été témoins du succès remporté par le gouvernement Diefenbaker suite à l'adoption par le Parlement d'une charte des droits de l'homme.

Sur un autre plan, les questions linguistiques se révélaient à nouveau d'une importance capitale au cours des années 1960. La Révolution tranquille du Québec donnait libre cours à des forces sociales et politiques longtemps étouffées dans la province. Une série de gouvernements québécois s'orientait vers des idées nouvelles. Il y avait là une gradation qui semblait conduire à l'élection, en 1976, du Parti québécois, et au référendum de 1980.

D'autres provinces remettaient en cause la division des pouvoirs, et la Constitution devenait le sujet de débats acharnés au début des années 1970. Toutefois, la réforme constitutionnelle était mise en veilleuse durant la première crise du pétrole, en 1973-1974, qui soulevait des questions épineuses relativement au partage des pouvoirs en matière des prix, de l'approvisionnement, des taxes et des autres mesures concernant les ressources.

De cet amalgame de débats et d'histoires surgissait une question fondamentale : le Canada n'était-il que la somme des provinces ou dépassait-il le cadre d'une simple équation ? Y avait-il toujours lieu de croire à un régime fédéral où les préoccupations d'intérêt national se dessinaient à l'horizon, où le Parlement devait jouer un rôle dans la définition de l'orientation nationale ?

Étroitement liées à cette question d'identité nationale, deux visions historiques du Canada s'entrechoquaient. Le Canada était-il un pays bilingue où francophones et anglophones pouvaient se prévaloir de leurs droits partout au pays ? Ou encore, les deux communautés linguistiques ne verraient-elles leurs droits respectés que là où elles étaient majoritaires, laissant au Québec la charge de la communauté francophone et au reste du pays celle de la communauté anglophone ? Laquelle des instances gouvernementales, le Québec ou le fédéral, était le représentant national des intérêts des francophones ? Les Canadiens autochtones et de souches diverses se mêlaient de la partie, revendicant à leur tour leur droit de parole. En fait, certains représentants autochtones revendiquent l'autogestion, se fondant sur une appartenance culturelle plutôt que géographique.

Enfin, la question du partage des pouvoirs était le sujet de maintes discussions, à savoir lequel des deux ordres l'emporterait sur l'autre. Rejaillissant sur un autre plan, cette discussion portait également sur la repré-

sentation des provinces au sein des institutions parlementaires.

Toutes ces questions ont éventuellement donné lieu, en 1980-1981, à une crise constitutionnelle ; le rapatriement de la Constitution avec une formule d'amendement n'a pas toutefois résolu tous les problèmes : reste à obtenir l'appui du Québec à l'accord constitutionnel. Une question se pose alors, si on veut faire du Québec le foyer de la francophonie au Canada, doit-on modifier les procédures de l'amendement constitutionnel ? Ou la solution se trouve-t-elle dans une nouvelle division des pouvoirs, ou encore dans la réforme des institutions nationales ?

*L'*enjeu : Un renforcement de l'union économique

RENFORCER L'UNION ÉCONOMIQUE AFIN D'ACCROÎTRE LES POSSIBILITÉS DE DÉVELOPPEMENT PARTOUT AU CANADA ET D'ASSURER NOTRE COMPÉTITIVITÉ INTERNATIONALE À PARTIR D'UN MARCHÉ INTERNE STABLE.

■ LE CONTEXTE

À ses débuts, le Canada se mesurait par les obstacles à surmonter : distances, géographie et inconnu. Autant de barrières à franchir : forêts vierges, rapides, plaines sans fin, marais, montagnes à la limite de l'horizon, toundra et champs de glace.

Les fondements de la fédération canadienne reposent sur une entente entre les parties en vue de défier les tendances continentales nord-sud qui se dressent à l'encontre d'une économie transcontinentale est-ouest. Les entraves géographiques étaient les premières à céder sous la poussée de l'union économique. Une barrière artificielle se dressait d'est en ouest, contrant l'attrait nord-sud : le chemin de fer transcontinental, qui signalait le développement du marché interne. Les tarifs douaniers achevaient la démarcation.

Depuis la guerre, les obstacles naturels ont été surmontés grâce aux modes de transport et de communication modernes : la Transcanadienne et les émissions satellites ont anéanti les distances qui séparaient les Canadiens. Toutefois, l'érosion des barrières naturelles est-ouest s'accompagnait d'une érosion tout aussi continue des barrières artificielles qu'on avait érigé pour contrer l'attirance du sud du continent.

Malgré tous ces efforts, il reste encore à éliminer certains de nos obstacles naturels : ainsi, le transport de ses minerais est essentiel au développement du Nord du pays ; un système de transport se révèle tout aussi nécessaire au développement des provinces de l'Atlantique, du nord du Québec, des régions côtières de la Colombie-Britannique et des régions éloignées du Nord.

Si les barrières naturelles s'effritent, il n'en est pas de même des barrières artificielles qui entravent le renforcement d'une union économique canadienne. Ces empêchements au libre-échange interne deviennent de plus en plus importants. Certains sont issus de gouvernements, tant fédéral que provinciaux, tandis que d'autres sont les conséquences d'ententes entre particuliers. Ils peuvent prendre la forme de règlements, de politique d'achats, d'agences centrales, ou encore de sociétés de la Couronne. Ils freinent la libre circulation de la main-d'œuvre, du capital, des biens et des services. Par conséquent, les Canadiens doivent se contenter de salaires plus bas et de prix plus élevés qu'ils ne le seraient si le marché du pays était beaucoup plus libre.

Toutefois, les Canadiens n'entrevoient pas un avenir dans lequel l'intégration du marché intérieur se compléterait, et dans lequel toutes les entraves économiques et les différences régionales seraient anéanties. Ils préconisent plutôt le développement d'un pays où règnent la liberté d'expression et la diversité. On reconnaît, par ailleurs, que les principes de différence régionale ne devraient pas avantager certains Canadiens et certaines régions au détriment des autres. Et on appuie d'emblée la réduction des barrières non tarifaires qui empêchent la libre circulation des citoyens et de leurs biens.

Il nous revient de relever le défi d'une union économique puissante. La Constitution nous apporte peu d'aide en ce sens : elle ne comporte aucun des éléments dont on aurait besoin pour forger une union économique à l'image des ententes internationales, y compris les mesures antidiscriminatoires.

Des négociations fédérales-provinciales à cet effet ont eu lieu durant l'été 1980, tout juste avant que le fédéral ne décide de passer au rapatriement de la Constitution par la voie d'une résolution parlementaire. Le gouvernemental national voulait enchâsser les droits relatifs à la libre circulation de la main-d'œuvre, du capital, des biens et des services. Dans l'accord signé, on ne retrouve que les droits de mobilité relatifs à la main-d'œuvre, et même là, ces droits peuvent être révoqués par les provinces en cas de chômage excessif. En guise de conclusion, il semble que l'expérience constitutionnelle de 1980-1981 ait démontré les difficultés inhérentes au renforcement de l'union économique par la voie de l'enchâssement.

Mises à part les contraintes constitutionnelles, nos institutions sont tout aussi impuissantes à résoudre les différends intergouvernementaux ou inter-régionaux : elles ne nous permettent pas de naviguer la mer houleuse des ententes intergouvernementales ; il faudrait alors qu'on se dote d'accords semblables au G.A.T.T.

Reste à obtenir l'appui du Québec à l'accord constitutionnel.

Les relations intergouvernementales et l'union économique : *Les choix*

Au cours des dernières années, les institutions fédérales ont essuyé des critiques parce qu'elles ne répondent pas de façon adéquate aux quatre défis fondamentaux du fédéralisme canadien :

- refléter fidèlement les divers intérêts ;
- former un consensus, résoudre les conflits, et éliminer les différences ;
- mettre à l'honneur des valeurs telles la participation, la responsabilité, et l'ouverture ; et
- obtenir une plus grande efficacité et un meilleur rendement.

Nous avons longuement débattu les images différentes qu'on se fait de la communauté. Les relations fédérales-provinciales semblent avoir semé autant de conflits qu'elles n'ont amené de compromis. Le coût des conflits entre le fédéral et les provinces, les chevauchements de compétences et les barrières au marché commun intérieur font l'objet de critiques de plus en plus nombreuses.

Nous avons divisé les choix relatifs aux relations intergouvernementales et à l'union économique en trois catégories :

- un programme de changements constitutionnels ;
- une union économique renforcée ; et
- un réseau intergouvernemental remanié.

Notre mandat exige que nous proposions aux gouvernements canadiens des solutions leur permettant d'entretenir des relations plus harmonieuses.

Un programme de changements

La division des pouvoirs était une question centrale aux débats constitutionnels des années 1960 et 1970, et même des premières années de la décennie en cours. L'effort qu'on y a consacré n'a pas transparu dans l'entente conclue entre le gouvernement fédéral et toutes les provinces sauf le Québec. Les questions brûlantes d'alors sont celles d'aujourd'hui. QUELLE EST LA DIVISION DES POUVOIRS LA PLUS FAVORABLE À L'ÉPANOUISSEMENT DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE ? Comment les gouvernements devraient-ils adapter leurs pouvoirs constitutionnels aux besoins et aux pressions qui se feront sentir dans les années à venir ?

Choix no 42 : La marche à suivre

Le Canada a récemment adopté une nouvelle formule pour amender la Constitution. Elle n'a pas encore servi à une révision générale de la Constitution, bien qu'elle ait été invoquée dans un domaine important, celui des droits des autochtones ; elle pourrait également servir à enchâsser le droit de propriété.

Cette formule pourrait s'appliquer à la division des pouvoirs, de manière ponctuelle, lorsqu'un besoin précis se fait sentir de définir quel palier de gouvernement est habilité à trancher dans un domaine donné.

LE PROGRAMME INACHEVÉ DES ANNÉES PRÉCITÉES PEUT-IL ÊTRE RESTAURÉ ET COMPLÉTÉ D'UNE MANIÈRE QUI SOIT ACCEPTABLE À TOUS LES GOUVERNEMENTS ? Sinon, quelle devrait être la nature du nouveau programme ? Devrait-on faire appel aux méthodes en vigueur avant l'accord constitutionnel de 1981, soit une série de négociations à divers paliers, en commençant par les hauts fonctionnaires, pour passer aux ministres et enfin, aux premiers ministres ?

La création d'un conseil intergouvernemental permanent ou semi-permanent au

niveau ministériel permettrait une révision systématique des dispositions de la Constitution. Ce conseil pourrait identifier les points de vue suffisamment voisins pour que les chefs de gouvernements entreprennent des modifications constitutionnelles dans les domaines visés.

IL FAUDRAIT PEUT-ÊTRE SONGER À EXAMINER LES CHANGEMENTS À APPORTER À LA CONSTITUTION DE FAÇON À PERMETTRE AUX GOUVERNEMENTS DE S'ACQUITTER DE LEURS FONCTIONS TOUT EN N'ALTÉRANT PAS LA CONSTITUTION EN PERMANENCE. Il serait sans doute possible d'apporter des modifications à la délégation temporaire des pouvoirs.

Choix no 43 : Le rôle des administrations locales

Les administrations locales jouent un rôle vital, car c'est souvent au niveau local que s'effectue la participation la plus directe des citoyens à la gestion de leurs affaires. C'est pourquoi NOUS DEVONS NOUS DEMANDER SI LES INSTITUTIONS MUNICIPALES NE DEVRAIENT PAS JOUER UN RÔLE OFFICIEL PLUS IMPORTANT DANS LE GOUVERNEMENT DU PAYS. Il y a quatre possibilités à examiner en ce sens :

- certaines municipalités ont demandé à notre Commission d'envisager la possibilité de donner aux administrations locales un statut constitutionnel ou des pouvoirs officiels ;
- quel que soit le statut dont elles jouissent en vertu de la Constitution, les municipalités ont demandé qu'on fasse une évaluation de leurs exigences financières et des mécanismes qui leur permettraient de se garantir une source de revenus ;
- certaines municipalités veulent négocier directement avec le gouvernement fédéral dans des champs précis tandis que d'autres exigent que le gouvernement national délègue l'exercice de certains de ses pouvoirs aux gouvernements locaux ;
- enfin, étant donné l'importance croissante des municipalités, on a proposé qu'elles participent à l'élaboration des objectifs nationaux, y compris les objectifs économiques ; elles pourraient également prendre part aux discussions intergouvernementales réservées pour l'instant aux représentants fédéraux et provinciaux.

Choix no 44 : L'avenir du Nord

Le Nord a toujours occupé une place importante dans l'image que se font les Canadiens de leur pays. Pour leur part, les habitants du Nord ont toujours eu une impression particulière de leur avenir au Canada ; elle reflète leur situation, leurs besoins et leur culture.

Ils cherchent souvent à faire des territoires du Nord des provinces égales au sein de la fédération canadienne. Quel serait le moment le plus opportun pour procéder à un tel changement ? LE STATUT DE PROVINCE DOIT-IL SE FONDER SUR LES POPULATIONS OU ENCORE SUR LA CAPACITÉ D'OFFRIR LES MÊMES SERVICES QUE LES PROVINCES ? Faut-il mettre en place des dispositions particulières, étant donné l'immensité des territoires ? LE STATUT DE PROVINCE DÉPENDRAIT-IL DE LA CAPACITÉ DES TERRITOIRES DE SE DOTER D'UN GOUVERNEMENT RESPONSABLE, SELON LE MODÈLE PROVINCIAL ? Il serait possible de songer à un nouveau régime, plus approprié à la culture, aux besoins et aux traditions du Nord, et il serait bon d'envisager la possibilité de remettre aux habitants du Nord les pouvoirs dits provinciaux avant qu'ils n'aient droit au statut de province.

Choix no 45 : Les revendications des autochtones

En vertu de la Loi constitutionnelle de 1982, tous les droits accordés aux peuples autochtones du Canada par traité, y compris le droit à l'autogestion, peuvent s'inscrire à l'ordre du jour constitutionnel. Cette situation soulève des questions fondamentales pour tous les Canadiens.

La Commission s'intéresse tout particulièrement aux répercussions que les accords constitutionnels pourraient avoir sur la société canadienne, sur l'union économique et sur les relations intergouvernementales. Mais il n'est pas évident que la Commission puisse faire des recommandations, ou même tenter de tirer certaines questions au clair, bref, qu'elle puisse apporter une contribution valable alors que ces sujets sont toujours à l'ordre du jour constitutionnel.

Les relations intergouvernementales et l'union économique

L'union économique

En général, tous s'entendent sur la convergence des objectifs qui visent à maintenir, protéger et renforcer l'union économique, et qui favorisent à la fois une forte croissance économique et l'unité de la communauté politique canadienne.

Nous devons cependant établir un équilibre entre le renforcement de l'union économique et le respect des diversités régionales. Cet enjeu engage un choix critique : IL S'AGIT DE CONCILIER L'ÉGALITÉ DES RÉGIONS—CE QUI SOUS-ENTEND LA REDISTRIBUTION ET L'ÉGALISATION DES POSSIBILITÉS ÉCONOMIQUES—ET L'OPTIMISATION DU POTENTIEL DE REVENUS ET DE BIEN-ÊTRE.

Enfin, toute forme d'union économique réclame des mécanismes de résolution de conflit ; nous en proposons quatre, à titre de choix.

Choix nº 46 : L'enchâssement des droits de mobilité

Certains aspects de l'union économique sont inscrits depuis toujours dans la Constitution. L'article 121 de l'Acte de l'Amérique du Nord Britannique stipule que : « *tous les articles relatifs à la croissance, la production ou la fabrication pour l'une des provinces doivent, avant et après l'Union, être acceptés librement dans les autres provinces* ». Une seule devise a cours légal au Canada. L'article 6 de la nouvelle Charte des droits et libertés confirme le principe de la libre circulation des personnes et leur droit au travail.

Dans une certaine mesure, le système judiciaire du Canada devient alors un élément essentiel de ce mécanisme de résolution des conflits. Les interprétations juridiques antérieures ont remis en question certaines dispositions de la Constitution. Le renforcement de l'union économique par la voie constitutionnelle rendrait plus claire la situation et accorderait à la Cour suprême un rôle plus puissant dans la résolution de ces conflits au fur et à mesure qu'ils éclatent.

L'article 121 pourrait être modifié pour comprendre la libre circulation des services, et la portée de l'article 6 de la Charte pourrait s'étendre aux biens, aux services et aux capitaux. Un article supplémentaire assurerait la protection des droits économiques. LA QUESTION SE POSE, TOUTEFOIS, SI CES DISPOSITIONS SERAIENT ASSUJETTIES À L'EMPIRE DE L'ARTICLE 33, QUI ACCORDE AU PARLEMENT ET AUX LÉGISLATURES PROVINCIALES LE DROIT DE PASSER OUTRE À CERTAINS DROITS ET LIBERTÉS, OU SI ON DEVRAIT ABROGER L'ARTICLE 33.

Choix nº 47 : Un engagement moral

Les principes sur lesquels repose un engagement moral ne suffiraient peut-être pas pour y retenir l'adhésion des gouvernements ; il est possible que ceux-ci, nouvellement élus, ne respectent pas les engagements de leurs prédécesseurs. Il faudra alors trouver d'autres moyens de résoudre les conflits. La négociation de codes de conduite entre gouvernements s'avérerait une démarche plus politique. Ces codes pourraient limiter, avec une certaine souplesse toutefois, l'usage des pratiques discriminatoires, et le gouvernement fédéral, comme ses contreparties provinciales, devrait s'y soumettre.

Choix nº 48 : Un engagement contractuel

Nous n'avons pas encore de réponse à ces questions mais elles justifient notre étude d'un troisième choix : celui des accords contractuels (conventions) entre les parties. Il faudrait amender la Constitution pour permettre aux provinces de négocier des accords qui seraient des engagements légaux entre signataires. Les gouvernements provinciaux pourraient adhérer à des accords ou à des traités conclus par le gouvernement fédéral en vertu des pouvoirs qui lui ont été confiés.

Choix nº 49 : Les mécanismes de résolution des conflits

L'interprétation d'un système commercial est si complexe, par nature, qu'elle peut justifier l'existence d'un mécanisme d'arbitrage particulier. Si les gouvernements veulent conclure des accords, contractuels ou autres, ils peuvent décider, dans des circonstances particulières, de nommer des spécialistes indépendants pour les interpréter, ce qui offre une solution de rechange à l'appel à la Cour suprême.

On se sert déjà d'un tribunal du genre pour régler les différends qui pourraient découler des applications du G.A.T.T., tribunal en vertu duquel la partie lésée peut obtenir un dédommagement. UN TRIBUNAL DU GENRE AIDERAIT-IL LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAL ET PROVINCIAUX À RÉDUIRE AU STRICT MINIMUM LES ENTRAVES À LA LIBRE CIRCULATION DES BIENS, DES SERVICES, DE LA MAIN-D'ŒUVRE ET DES CAPITAUX DANS LE MARCHÉ ? Serait-il appelé à ne résoudre que les différends entre gouvernements ? Permettrait-il aux

groupes, aux particuliers et aux entreprises de demander que justice soit faite lorsqu'une entreprise ou un gouvernement limite leur accès à certaines parties du marché intérieur ou lorsqu'ils sont victimes de discrimination ?

Le remaniement du réseau intergouvernemental

La nature et le rôle des mécanismes intergouvernementaux dépendent en grande partie de la conception qu'on a du Canada et de son gouvernement. Les Canadiens ne s'entendent ni sur une conception unique, ni sur ce qu'ils veulent.

Choix no 50 : Conférence des premiers ministres sur l'économie

La plupart des gouvernements provinciaux aimeraient participer régulièrement à une Conférence des premiers ministres sur l'économie. DE TELLES RÉUNIONS ANNUELLES PERMETTRAIENT-ELLES UNE MEILLEURE COORDINATION DE LA POLITIQUE FÉDÉRALE ET PROVINCIALE ? Les conférences elles-mêmes pourraient être ouvertes au grand public afin que tous aient une meilleure idée des difficultés et des possibilités économiques ; on pourrait également en publier les conclusions. Des conférences du genre favoriseraient, en l'occurrence, des consultations avec les entreprises et avec les syndicats, sur la politique à suivre dans l'élaboration des budgets fédéral et provinciaux. Il est à se demander si de telles mesures serviraient à ouvrir le processus budgétaire, comme le souhaitent tant de Canadiens. Il est possible, toutefois, que de tels arrangements provoquent des conflits et donnent aux hommes politiques l'occasion de se faire voir, sans pour autant que les participants n'adoptent une optique commune face aux objectifs fédéraux et provinciaux.

Si de telles conférences étaient souhaitables, serait-il possible d'en faire une pratique régulière, ou encore de leur donner un statut constitutionnel permanent ?

Choix no 51 : La coopération économique permanente

Mis à part les conférences précitées, il serait possible de réaliser un consensus sur l'union économique par la voie de paliers plus fonctionnels. On a déjà proposé en ce sens un emploi plus efficace des commissions ministérielles ou des conférences de hauts fonctionnaires pour étudier des champs précis.

Il serait possible d'améliorer le processus décisionnel et la coopération économique si les gouvernements, les entreprises et les syndicats s'entendaient pour former un organisme permanent. Cet organisme serait chargé d'examiner des sujets de politique économique, de diffuser les renseignements obtenus et d'en arriver à un consensus sur des questions, générales comme précises.

Choix no 52 : La responsabilité des organismes intergouvernementaux

Plusieurs propositions ont été faites afin de rendre les relations fédérales-provinciales plus ouvertes au public et aux représentants élus des diverses régions. En ce sens, il pourrait être utile de publier les communications et la documentation relevant des relations fédérales-provinciales, en vertu des dispositions de la Loi de l'accès aux renseignements.

Les organismes intergouvernementaux pourraient également établir des équipes de travail consultatives, comprenant des représentants du secteur privé, qui porteraient sur les domaines intéressant les deux ordres de gouvernement.

Les institutions nationales : *Les enjeux*

La réforme du Sénat ne saurait cependant s'effectuer hors du cadre de la réforme parlementaire, car la Chambre des communes est le pivot du régime.

Les souches ancestrales des institutions dont nous nous sommes dotés remontent aux traditions normandes et saxonnes. Au fil des siècles, les principes qu'ont légués nos ancêtres se retrouvent dans nos régimes judiciaire et parlementaire. Ils sont reflétés dans le cadre de notre démocratie et de notre régime électoral qui accorde le droit de vote à tous les Canadiens. Le plus récent exemple de cet héritage est l'enchâssement constitutionnel d'une Charte des droits et libertés.

Nos institutions sont souvent passées au crible des pressions réformatrices. Ces préoccupations sont issues des croyances fondamentales d'une société démocratique. Elles traduisent également une inquiétude de la part des Canadiens face à la croissance démesurée de l'appareil étatique que plusieurs qualifient de bureaucratie envahissante. Nous relevons deux objectifs qui concernent les institutions :

- DES INSTITUTIONS POLITIQUES PLUS REPRÉSENTATIVES ET PLUS SENSIBLES
- UN APPAREIL BUREAUCRATIQUE ASSAINI ET PLUS RESPONSABLE

Les problèmes relatifs aux institutions démocratiques et aux structures bureaucratiques n'épargnent pas les autres pays mais le Canada présente un cas particulier en raison de l'évolution de son régime institutionnel. Développé à partir d'une tradition ancienne, il s'est toutefois façonné à même son milieu environnant : la situation parlementaire canadienne s'avère donc assez différente de celle de l'Angleterre. Tout en se calquant sur le régime britannique, notre système parlementaire s'est adapté pour répondre aux besoins d'un État fédéral ; mais il diffère tout autant de celui qu'ont adopté les États-Unis.

La Chambre haute canadienne diffère de son antécédent britannique en ce qu'elle est le siège de la représentation régionale au niveau national. La suprématie du gouvernement fédéral est limitée, au Canada, par l'existence de parlements provinciaux ; elle se trouve également restreinte par la Charte des droits et libertés qui domine tous les parlements.

Ce qui distingue la situation parlementaire canadienne, c'est qu'elle s'inscrit dans un cadre fédéral. Les enjeux doivent en tenir compte.

L'enjeu : Des institutions politiques plus représentatives et plus sensibles

ENTAMER UNE RÉFORME DES INSTITUTIONS NATIONALES AFIN DE RENFORCER LEUR QUALITÉ REPRÉSENTATIVE ET DE RÉCONCILIER LES DIVERSITÉS CULTURELLE, LINGUISTIQUE, ÉCONOMIQUE, SOCIALE ET RÉGIONALE.

LE CONTEXTE

Les Chambres du Parlement et le gouverneur général sont les deux composantes de notre régime parlementaire dont les origines remontent à l'époque où le Parlement anglais exerçait un contrôle sur les activités de la Couronne. Aujourd'hui, tant en Angleterre qu'au Canada, le rôle du Parlement a quelque peu évolué : il exerce plutôt un contrôle sur les activités des conseillers de la Couronne, le conseil des ministres.

Le premier ministre Sir John A. Macdonald, reconnaissait déjà le rôle de premier plan que joue le Cabinet au sein de notre régime parlementaire. Il s'était dit qu'un gouvernement majoritaire, muni d'un surplus budgétaire et qui faisait face à une opposition faible, pourrait corrompre tous les saints du paradis. Toujours en est-il que le surplus budgétaire n'est peut-être plus nécessaire...

Le mandat de la Commission touche tant les aspects institutionnels du régime parlementaire (la Chambre des communes, le Sénat et le judiciaire), que ses éléments traditionnels. Ceux-ci sont absents du texte de la Constitution mais demeurent essentiels au bon fonctionnement du régime : le régime électoral, le régime partisan, le conseil des ministres et la Fonction publique.

Au cours de nos audiences, le Sénat faisait l'objet de plusieurs observations et commentaires ; il figurait au haut de la liste des réformes institutionnelles. On y voyait le moyen de faire valoir les perspectives provinciales ou régionales au sein du gouvernement national.

La réforme du Sénat ne saurait cependant s'effectuer hors du cadre de la réforme parlementaire, car la Chambre est le pivot du régime. L'organisation de la Chambre des communes repose sur la discipline de parti. Le parti politique en Chambre représente le commettant et ses intérêts, qui

sont reflétés dans le vote parlementaire. Au niveau du gouvernement, le parti joue un rôle important dans la présentation à la Chambre des projets de loi, qui sont conçus à huis clos par le Cabinet. La discipline de parti assure que la loi est entérinée par la Chambre.

Nos interlocuteurs ont remis en question la discipline de parti. ILS SE SONT DEMANDÉ SI, EN ASSURANT AU CABINET L'ADOPTION D'UNE LOI, ELLE NE LAISSAIT PAS POUR COMPTE LE RÔLE DU COMMETTANT. Les provinces à faible population ont également soulevé cette question, mais d'une perspective différente : elles considèrent que les provinces à forte population dominent le Parlement et mettent au rancart les plus petites provinces. Les provinces de l'Ouest se situent toujours au nombre de celles qui se préoccupent de cette situation. D'autre part, il est évident que la représentation des partis politiques en Chambre ne reflète pas la réalité électorale. En l'occurrence, le régime électoral fausse les résultats au niveau des régions.

Ces préoccupations importaient peu aux Canadiens, jusqu'aux années 1950. L'élection de M. Diefenbaker, en 1958, représentait un point tournant dans l'histoire politique contemporaine. Son retour en force dans tous les coins du pays signalait l'avènement d'une nouvelle orientation politique au niveau national. Le gouvernement conservateur remportait 50 sièges au Québec et s'assurait d'une position de force dans l'Ouest du pays.

L'orientation majoritaire du régime parlementaire durait jusqu'en 1962. De 1962 à 1968, des gouvernements minoritaires accédaient successivement au pouvoir. L'élection d'un gouvernement libéral majoritaire en 1968 redonnait un caractère pan-canadien à la représentation gouvernementale. Mais le régime perdit éventuellement sa représentativité nationale, surtout dans le parti au pouvoir. Les conservateurs gagnaient, en 1979, une majorité de sièges dans toutes les régions du pays, sauf au Québec, tandis qu'en 1980 les libéraux revenaient au pouvoir mais sans représentant de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de la Saskatchewan. Ces deux élections reflétaient mal les résultats du scrutin national ; ni l'un ni l'autre des partis gagnants ne se voyait attribuer le nombre de sièges proportionnel au vote régional.

LA RÉFORME DES INSTITUTIONS NATIONALES RECOUPE AINSI LA QUESTION DE LA RÉFORME ÉLECTORALE. L'ENJEU INSTITUTIONNEL DÉPEND LARGEMENT D'UNE RÉFORME ÉLECTORALE ET DE L'INDÉPENDANCE DU DÉPUTÉ VIS-À-VIS DE SON PARTI.

Le régime judiciaire revêt un aspect important de la question institutionnelle, même si les gouvernements préfèrent évidemment des solutions politiques aux grandes questions courantes, qu'elles relèvent ou non des intérêts juridiques et constitutionnels. Avec l'enchâssement de la Charte des droits et libertés, la Cour suprême a certes un rôle beaucoup plus important à jouer.

Le régime judiciaire devrait donc faire partie intégrante de cet enjeu afin d'assurer que l'autorité exercée par la cour fasse l'objet d'un appui général, légitimant ainsi toute prise de décision de sa part.

*L'*enjeu :
Un appareil bureaucratique assaini et plus responsable

METTRE SUR PIED DES MESURES VISANT À CONTRÔLER LA CROISSANCE DE L'APPAREIL ÉTATIQUE AFIN DE LE RENDRE PLUS SENSIBLE ET PLUS RESPONSABLE VIS-À-VIS DU PUBLIC QU'IL DESSERT.

■ LE CONTEXTE

Dans presque tous les pays, les gouvernements sont les employeurs les plus importants. Au fait, durant les années d'après-guerre, l'appareil gouvernemental accusait le taux de croissance le plus élevé de toutes les industries canadiennes. Aujourd'hui, l'État rejoint d'une manière ou d'une autre presque tous les aspects de la vie sociale et économique. Son rôle varie selon ses objectifs : dans un premier temps il est percepteur d'impôts, dans un autre, grand dépensier ; d'autres fois il formule des règlements, joue l'arbitre, ou encore, entre directement dans le jeu.

Le phénomène de la lourdeur de l'appareil étatique n'est certes pas nouveau. Il remonte à l'époque des « chinoiseries administratives » d'un âge impérial, faste et lourd. Le mandarinat d'aujourd'hui peut voir dans l'ancienne charge du mandarin impérial l'évolution de sa formation.

Les intrusions du gouvernement canadien sont bien connues : en partant de la construction d'un canal, l'État s'est accaparé l'administration des chemins de fer et des systèmes de transport ferroviaire ; il s'est impliqué dans la radiodiffusion, dans les cartonneries, dans les méga-projets, dans la fabrication des avions à réaction de luxe, et dans les nouvelles techniques.

La participation du gouvernement à notre système économique date de la Seconde Guerre mondiale. Dès 1940, le gouvernement fédéral exerçait un contrôle quasi total sur toute l'économie. Il gérait les exportations et les importations, rationnait le sucre, fixait le prix des denrées et voyait à presque tous les aspects de la production de guerre.

Les gouvernements sont les employeurs les plus importants . . . Aujourd'hui, l'État rejoint d'une manière ou d'une autre presque tous les aspects de la vie sociale et économique.

Les institutions nationales

Le public croit de plus en plus que ce sont les fonctionnaires qui jouissent des pouvoirs importants et qu'il faut assujettir la Fonction publique à un examen rigoureux.

Les chiffres suivants fournissent une bonne indication de l'étendue de l'activité étatique en temps de guerre : le gouvernement investissait quelque 800 millions de dollars pour l'expansion industrielle, dont 75 p. 100 passait par les sociétés de la Couronne. Le gouvernement était le meilleur client du marché, dépensant près de 11 milliards de dollars pour le matériel de guerre. À la fin de la guerre, le Canada se situait quatrième parmi les pays manufacturiers au monde.

De 1946 à 1971, le nombre d'employés de la Fonction publique a presque doublé, passant de 120 577 à 250 672 ; le nombre d'emplois dans les fonctions publiques provinciales passait, pour les mêmes années, de 38 370 à 209 760. En 1975, un Canadien sur quatre travaillait dans le secteur public, y compris les domaines de l'éducation et de la santé.

Les transformations effectuées à l'économie canadienne par l'intervention gouvernementale suscitent nombre de questions depuis la Seconde Guerre mondiale. On s'interroge sur les coûts qu'engendre le secteur public, le rôle qu'il joue dans l'économie et ses pratiques d'affaires. Après la guerre, les gouvernements provinciaux et les administrations locales accusaient la plus forte hausse dans leurs effectifs. Au cours des années 1960, le rôle économique que jouaient ces instances gouvernementales dépassait largement celui du gouvernement fédéral : et encore, à ce jour, elles dominent le marché.

La nature des dépenses gouvernementales a également changé. Si au début des années de guerre, les dépenses publiques aux chapitres de la santé, du bien-être social et de l'éducation ne représentaient qu'un tiers des dépenses totales, en 1970, elles représentaient plus de la moitié des dépenses publiques, d'autant plus que celles-ci avaient considérablement augmenté. En 1980, la proportion des dépenses gouvernementales à ces chapitres dits sociaux fléchissait, étant donné que la génération du « baby boom » passait du régime scolaire au marché du travail, réduisant ainsi la part des dépenses publiques autrefois consacrées à l'éducation. Nonobstant cette réduction, il reste qu'un peu moins de la moitié des dépenses fédérales va à la santé, au bien-être et à l'éducation. Pour leur part, les provinces et les administrations locales consacrent trois dollars sur cinq à ce même poste budgétaire.

L'influence du gouvernement sur la vie quotidienne revêt toutes sortes de formes, dont les dépenses publiques et les sociétés de la Couronne sont les plus évidentes. Mais le gouvernement possède un grand éventail d'outils de pénétration : les dégrèvements d'impôts et la réglementation, ainsi que l'expansion du pouvoir discrétionnaire régissant son emploi.

La croissance de l'appareil étatique s'est ralentie lors de l'imposition par le gouvernement de restrictions à partir de 1975, et les services sociaux des années 1970 et 1980 étaient sensiblement les mêmes que ceux qui avaient été mis en place au cours des années 1960. Nos intervenants ont tout de même critiqué deux phénomènes. Ils ont passé au crible la lourdeur de l'appareil étatique et particulièrement le déficit budgétaire. Ils ont également attaqué la concurrence entre gouvernements, qui ajoute à la complexité de l'appareil gouvernemental, le caractère fermé de la bureaucratie, et son manque de consultation et d'imputabilité, surtout en ce qui touche le budget. Comme pour la question de réforme des institutions, ce sont les bases du régime parlementaire canadien qui sont directement mises en cause.

Il y a cent ans, la Fonction publique pratiquait un népotisme flagrant. Depuis la fin de la Première Guerre, l'embauche et l'avancement ont beaucoup évolué ; ils se fondent dorénavant sur le principe du mérite. Il existe par conséquent une division très nette entre la politique partisane et l'administration publique, ce qui signifie en principe que le ministre doit rendre des comptes au grand public, tandis que les rouages gouvernementaux continuent de tourner. Les élus ont le pouvoir, et les fonctionnaires, le mandat.

Quoi qu'il en soit, le public croit de plus en plus que ce sont les fonctionnaires qui jouissent des pouvoirs importants, qu'ils sont à l'abri des difficultés auxquelles ont à faire face les Canadiens moyens, et qu'il faut assujettir la Fonction publique à un examen rigoureux, ce dont elle a été exemptée jusqu'à présent, d'après de nombreux intervenants.

Mais on ne peut pas faire table rase de nos institutions actuelles, fruit d'une évolution séculaire. L'enjeu dépend d'un aspect central au parlementarisme : le droit qu'ont les députés de remettre au conseil des ministres la pleine responsabilité pour les mesures adoptées au Parlement.

Les institutions nationales : *Les choix*

Ce défi comporte un certain nombre de choix importants qui relèvent de la structure et du fonctionnement des institutions politiques nationales.

Nous devons, avant tout, chercher à améliorer leur capacité de représenter et de concilier les intérêts nationaux.

De plus, nous devons améliorer ces institutions pour qu'elles répondent aux exigences des citoyens et deviennent davantage comptables de leurs actes. Nous devons d'autant plus pousser les institutions à consulter davantage les groupes intéressés. Il nous incombe également d'améliorer notre aptitude institutionnelle collective à prendre des décisions efficaces et à faire des choix difficiles en ce qui concerne notre avenir économique. Tous ces objectifs sont étroitement liés. Pour être efficace, la prise de décisions nécessite que nos institutions tiennent compte des intérêts de tous et que les citoyens se jugent bien représentés.

Choix no 53 : La réforme du régime électoral

Une réforme du régime électoral permettrait au Parlement de mieux représenter les différents éléments et les diverses régions qui forment le Canada ; à ce chapitre, on nous a souvent proposé comme choix la représentation proportionnelle.

Choix no 54 : La discipline de parti

Une réduction des contraintes de la discipline de parti sur chacun des députés atténuerait la suprématie du conseil des ministres et permettrait aux députés d'accorder plus d'importance à leurs commettants.

Choix no 55 : La réforme législative

Une réforme parlementaire, qui respecterait les conventions et usages partisans, renforcerait les comités, favoriserait l'emploi des groupes de travail, ajouterait aux ressources disponibles et permettrait une meilleure utilisation des comités mixtes de la Chambre et du Sénat.

Le Parlement et les législatures provinciales ont toujours sauvegardé les droits de la population et continueront de le faire, appuyés à l'avenir par la Charte des droits et libertés. Il est cependant utile de noter, en ce sens, qu'il est possible de passer outre à cette protection.

Choix no 56 : La réforme du Sénat

L'institution parlementaire la plus fréquemment mentionnée au cours des audiences de l'automne a été le Sénat. Plusieurs groupes de travail et des comités parlementaires, y compris, récemment, un Comité mixte de la Chambre et du Sénat, ont examiné l'avenir de cette institution.

Les Canadiens ont fait de nombreuses recommandations à ce sujet, depuis l'abolition complète du Sénat jusqu'à des réformes très complexes. Les propositions de réforme ont touché trois points :

■ LA REPRÉSENTATION
Il est possible de s'en tenir au régime actuel : quatre régions égales, ou encore, l'égalité des dix provinces. Par ailleurs, on nous a suggéré que la représentation du Sénat se fonde sur l'égalité des régions, sans toutefois qu'on s'entende sur le nombre voulu. Entre ces divers choix il serait sans doute possible de trouver une solution intermédiaire.

■ LE MODE DE SÉLECTION
À ce chapitre, il s'agit de choisir entre le maintien d'un Sénat nommé ou d'un Sénat élu. Plusieurs propositions voulaient que les sénateurs soient nommés par les gouvernements provinciaux, liant ainsi le Sénat aux besoins des gouvernements provinciaux et les amenant peut-être à jouer un rôle plus important dans les relations fédérales-provinciales. D'autres soutiennent qu'un processus de nomination quelconque porte atteinte aux principes démocratiques et que le Sénat devrait représenter les intérêts des citoyens et des provinces, et non les intérêts de leurs gouvernements.

■ LES POUVOIRS
Le Sénat actuel, exception faite des crédits, a des pouvoirs officiels égaux à ceux de la Chambre des communes, mais ils ne sont pas utilisés. En pratique, ces pouvoirs sont limités par le manque de représentativité du Sénat. Cependant, la question des pouvoirs devrait être posée en même temps que celle portant sur la réforme générale du Sénat ou sur un Sénat élu. Le choix se situe donc entre un Sénat avec des pouvoirs étendus (veto, ou modification, ou proposition de lois, au même titre qu'un certain nombre d'autres fonctions directement reliées à son rôle représentatif régional) et un Sénat avec des pouvoirs spécifiques limités peut-être à un droit de veto suspensif. Plus l'éventail des pouvoirs du Sénat s'étendrait, plus il pourrait porter atteinte à la responsabilité du Cabinet devant la Chambre des communes. De plus, si les sénateurs obtiennent une plus grande légitimité par le moyen des élections, il faudrait prendre garde à ce que des conflits n'éclatent pas entre les deux Chambres.

Choix nº 57 : La représentation régionale à d'autres niveaux

Avec la nouvelle Charte, il se peut que la Cour suprême devienne un élément plus important du processus politique. NOUS DEVONS DONC NOUS DEMANDER SI LA COUR DEVRAIT AVOIR UN STATUT CONSTITUTIONNEL INDÉPENDANT ET SI LE PARLEMENT DEVRAIT RATIFIER LES NOMINATIONS DES JUGES.

On a également proposé, dans l'étude des cas constitutionnels sur la langue, qu'un jury spécial de la Cour suprême soit établi avec un nombre égal de juges francophones et anglophones et qu'un juge en chef en soit le président.

On peut également prévoir une représentation régionale explicite dans plusieurs autres institutions, dont les sociétés de la Couronne et les agences de réglementation. On pourrait songer à donner une voix aux gouvernements provinciaux ou au Parlement dans la sélection des membres de tels organismes.

Enfin, une représentation régionale plus efficace dans la bureaucratie fédérale pourrait aussi s'obtenir grâce à une plus grande décentralisation des ministères fédéraux, en créant des bureaux locaux et provinciaux.

Choix nº 58 : La représentation d'intérêts particuliers

La plupart des discussions sur l'amélioration de la représentativité des institutions portent sur les dimensions linguistiques ou régionales. Cependant, on nous a également proposé d'accorder à d'autres intérêts une représentation officielle au sein des institutions nationales, intérêts qui relèvent du sexe, de l'ethnie, ou d'autres aspects encore. On pourrait étudier des propositions voulant qu'on :

- assure la représentation des peuples autochtones dans un Sénat remanié ;
- adopte des programmes d'action positive à l'intention de divers groupes au sein de la Fonction publique ;
- assure la représentation officielle des groupes au sein des conseils et des agences qui leur sont d'une importance particulière.

La participation aux institutions

À une époque où les gouvernements sont d'une importance et d'une complexité croissantes, les méthodes traditionnelles selon lesquelles le gouvernement rend des comptes au Parlement et à ses électeurs sont de plus en plus inappropriées et démodées.

Choix no 59 : La consultation

On nous a fait diverses propositions en vue d'étendre les mécanismes de consultation avec les groupes. Il existe diverses méthodes pour y arriver : ON POURRAIT ENVISAGER LA CRÉATION DE NOUVELLES INSTITUTIONS À CARACTÈRE OFFICIEL TELLES UN GROUPE CONSULTATIF NATIONAL SUR L'ÉCONOMIE ET LA POLITIQUE SOCIALE. Il faudrait savoir si de tels organismes seraient axés sur la discussion et la consultation, ou encore, s'ils seraient appelés à jouer un rôle plus important, voire un rôle décisionnel. Il faudrait également voir si un mécanisme de la sorte serait de nature parlementaire ou bureaucratique. Chacun comporte des avantages : le premier ouvre les débats au public et le second facilite des contacts directs entre les administrateurs de programmes et les groupes pertinents.

Il ne faudrait pas pour autant négliger la question de l'imputabilité. ON POURRAIT EFFECTUER DIVERSES RÉFORMES AFIN D'ACCROÎTRE LA RESPONSABILITÉ DU CONSEIL DES MINISTRES. FAUDRAIT-IL AUSSI RÉDUIRE LES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES ET ASSURER L'INCORPORATION AUX LOIS DE DISPOSITIONS LIMITATIVES, GARANTISSANT AINSI UN EXAMEN PÉRIODIQUE DE LA PART DU PARLEMENT ? Il faudrait par ailleurs mentionner une autre possibilité : celle d'accorder à un comité parlementaire la responsabilité de revoir les règlements.

Choix no 60 : La participation des citoyens

Il serait utile de nous doter d'un mécanisme de consultation ; mais il nous incombe par ailleurs d'encourager l'initiative des particuliers. En outre, les référendums pourraient servir de baromètres pour les questions de politique.

Ces méthodes, parmi tant d'autres, favoriseraient la participation générale au processus décisionnel. Il faudrait peut-être songer à leur application locale, car nous avons mentionné plus haut que c'est à ce niveau que les particuliers ont un sens plus poussé de la participation. En vue d'y arriver, il serait utile d'entreprendre la décentralisation des pouvoirs de réglementation.

Cap sur l'avenir

Il faut faire renaître l'esprit de l'effort commun et nous fixer des bornes à franchir plutôt que de nous limiter à constater les progrès accomplis au fil du temps.

Tard un soir à Edmonton, le chef d'une petite entreprise mise récemment à la faillite s'est présenté devant la Commission. C'était un immigré qui avait obtenu la nationalité canadienne. Malgré tous ses efforts, il n'avait pu maintenir l'entreprise. Il espérait que les choses changeraient, que dans quarante ans la situation ne se reproduirait pas.

Et il a enchaîné en ces termes : « *. . . en tant qu'immigré, je dirais, considérant la situation au pays d'origine, que si une récession doit se produire, il vaut infiniment mieux, tout compte fait, la vivre au Canada* ».*

Alors les applaudissements retentirent dans la salle. Il venait d'exprimer un état d'esprit que nous avions observé dans tout le Canada lors de nos longs déplacements de l'automne dernier. Du même coup, il définissait fort bien la tâche incombant à la Commission, soit proposer des changements tels que dans quarante ans la même situation ne se reproduise pas. Pour ce qui est de cette tâche, les enjeux et les choix énumérés plus haut illustrent l'étape première et essentielle sur la voie à suivre.

Nous inspirant des propos entendus aux audiences, nous avons cherché à définir les points essentiels qui se dégagent des préoccupations exprimées.

Nous pouvons maintenant passer à la deuxième étape, c'est-à-dire passer des paroles à l'action, et faire de notre liste de préoccupations une série d'objectifs précis, en tenant compte du potentiel qu'offre le Canada. Pour ce faire, nous souhaitons être guidés par les Canadiens. Au cours des audiences de l'automne dernier, un petit nombre de Canadiens ont fait un effort en ce sens, mettant le cap sur l'avenir.

Mentionnons, entre autres, M. Len Bruton, de l'Université de Victoria ; à son avis, il est nécessaire d'exploiter les techniques établies et les techniques naissantes pour créer un réseau informatique qui unisse les Canadiens : après tout, « *on ne saurait trouver de pays qui ait autant que le nôtre besoin de communiquer . . .* ».*

Nous pensons aussi à M. Dennis Patterson, qui a parlé avec éloquence de la contrée des Inuit, « *aux grandes distances, au climat rude et extrême, aux étés les plus beaux qui soient* » ; de ce qu'on doit faire ; « *d'un cadre politique où l'économie puisse se développer avec la participation de tous* ».*

Nous citons également M. Claude Castonguay : « *Si, pour survivre, il nous faut être aussi bons que nos concurrents, pour réussir, il nous faudra être franchement meilleurs* ».

Toutefois, il serait également salutaire de se livrer à l'introspection afin de constater le potentiel humain que recèle le Canada.

À Halifax, M. Angus Bruneau s'était livré à une réflexion du genre : « *Quand j'étais petit, on parlait du Grand Nord. Les Canadiens étaient sensibles à l'idée de mettre ces régions en valeur. Engagement, participation et rêve se conjuguaient. Aujourd'hui, quels sont les objectifs mobilisateurs ? Je ne saurais dire. Selon moi, il faut faire renaître l'esprit de l'effort commun et nous fixer des bornes à franchir plutôt que de nous limiter à constater les progrès accomplis au fil du temps.* »*

Traçons ensemble le parcours de l'avenir.

Liste des mémoires et comparutions

Les Commissaires désirent remercier les Canadiens qui ont soumis des mémoires et participé aux audiences publiques de la Commission. L'ENJEU témoigne du temps, des efforts et des idées mis de l'avant par les individus et groupes dont les noms suivent.

NOTA: UN ASTÉRIQUE (*) PRÉCÈDE LE NOM DE CEUX QUI ONT COMPARU DEVANT LA COMMISSION.

*A.R. Clarke & Co. Limited
Aalborg, Anders O.
Abbott, Mark
*Action travail des femmes du Québec Inc.
*Activités-Jeunesse
Adair, D. Brent
Adair, John E.
Adams, William G.
*Administration du pétrole et du gaz des terres du canada, Bureau de la Nouvelle-Écosse
*Agrinove, Coopérative agro-alimentaire
Aird, Paul L.
Ajax-Pickering Board of Trade
*Alberta Committee of Consumer Groups of Disabled Persons
Alberta Historical Resources Foundation
*Alberta New Democratic Party
*Alberta Oil Sands Technology and Research Authority
*Alberta Teachers' Association
*Alberta Wheat Pool
Alberta Wilderness Association
*Alcan aluminium limitée
Alert (Charlottetown Branch)
*Alexander, Donald A.
*Allan, Robyn
*Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists
Amis canadiens des schizophrènes
*Anawak, Caroline
*Anawak, Jack
Andrade, M.L.R.
*Andrew, Caroline et Jean-Pierre Gaboury
*Angus, Iain
Aquin, Creighton
Aram International
*Archer, S.S.
Armstrong, John L.
*Armstrong, Pat et Hugh
Arundel-Evans, Rick
*Ashton, Ernie
Ashton, Steve, député provincial
*Assemblée spirituelle nationale des Baha'is du Canada
*Assembly of B.C. Arts Councils et le Community Arts Council of Vancouver
Assembly of First Nations
*Association canadienne d'exportation
*Association canadienne de boissons gazeuses
*Association canadienne de gérontologie
*Association canadienne de l'électricité
*Association canadienne de l'habitation et du développement urbain
*Association canadienne de l'immeuble
*Association canadienne de la construction
*Association canadienne des administrateurs scolaires
*Association canadienne des annonceurs inc.
*Association canadienne des commissaires d'écoles
*Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.
*Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique
*Association canadienne des employés du transport aérien
*Association canadienne des fabricants d'équipement de bureau
*Association canadienne des fabricants de produits chimiques
*Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires
*Association canadienne des pilotes de lignes aériennes
*Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers
*Association canadienne des professeurs d'université
Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme
*Association canadienne des travailleurs sociaux
*Association canadienne du gaz
*Association canadienne du marketing direct
*Association canadienne du transport urbain
*Association canadienne pour la promotion des services de garde à l'enfance
*Association canadienne pour la santé mentale
*Association canadienne-française de l'Alberta
Association coopérative d'économie familiale de Québec
*Association de l'industrie canadienne des produits chimiques agricoles
*Association de l'industrie touristique du Canada (Montréal)
*Association de l'industrie touristique du Canada (Ottawa)
*Association des banquiers canadiens
*Association des banquiers canadiens, Conseil exécutif des banques étrangères de l'annexe B
*Association des chantiers maritimes canadiens
*Association des collèges communautaires du Canada
Association des compagnies de fiducie du Canada
*Association des compagnies financières canadiennes
*Association des consommateurs du Canada (Manitoba)
*Association des consommateurs du Canada (Yukon)
Association des distillateurs canadiens
*Association des doyens de la pharmacie du Canada
Association des employés de la Fonction publique du Nouveau-Brunswick
*Association des femmes collaboratrices
*Association des hôpitaux du Canada
*Association des importateurs canadiens inc.
*Association des infirmières et infirmiers du Canada
*Association des ingénieurs-conseil du Canada
*Association des manufacturiers canadiens
*Association des manufacturiers canadiens (I.-P.-É.)
*Association des manufacturiers d'équipement électrique et électronique du Canada
*Association des manufacturiers de chaussures du Canada
*Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada
*Association des mines de métaux du Québec Inc.
*Association des propriétaires de Québec Inc.
*Association des universités et collèges du Canada
*Association féminine d'éducation et d'action sociale
Association for the Protection of Fur-Bearing Animals (B.C.)
*Association forestière canadienne
*Association internationale des machinistes et des travailleurs de l'aéroastronautique
*Association minière du Canada
Association nationale des retraités fédéraux
*Association of British Columbia Professional Foresters
Association of Professional Engineers of British Columbia
*Association of Professional Engineers of Saskatchewan
*Association of University of New Brunswick Teachers
Association of Women Electors of Metropolitan Toronto
*Association of Yukon Communities
*Association pétrolière du Canada
Associés R.C.P. Associates inc.
Atkinson, Roy
Atlantic Conference on Learning Disabilities
*Attawapiskat Band
*Audley, Paul
Auf der Maur, Frank
*Austin, L'honorable Jack
*Axworthy, L'honorable Lloyd
B.A. Tripp and Associates Ltd.
*Baffin Tourism Association
Baird, D.C.
BAKAVI, Design for Living Inc.
*Banque de Montréal
Barber, Alan
*Barnett, Enid
*Beckton, Clare
*Bell Canada
Bell, A.J.
*Benesh, John B.
*Benson, C.A.
Benton, S.B.
*Bertrand, Guy
*Beutel, Austin C.
Beynon, Peter R.
Biddell, John L.

Biggin-Pound, W.J.
Biggs, William M.
Bishop, J.W.
*Blakeney, L'honorable Allan, Chef de l'Opposition, Saskatchewan
*Board of Trade of Metropolitan Toronto
Boddy, Dale
Boigon, Irving D.
Boily, Robert
*Bombardier Inc.
Bonyun, Denis
Boros, Stephen D.
Boyd, John B.
*Boyd, Michael
*BP Selco Inc.
*Bradley, William
Breiland, Haakon Johan
Brett, Peter
Brian Hull and Associates
*BRITEX
*British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council
*British Columbia Association of Social Workers
*British Columbia Central Credit Union
British Columbia Federation of Women
*British Columbia Health Association
*British Columbia Institute of Technology
*British Columbia Law Union
*British Columbia Resources Investment Corporation
British Columbia Wildlife Federation
*British Columbians for Mentally Handicapped People
Brown, Rupert D.
Brown, Walter F.M.
*Bruneau, Angus
*Brunelle, Dorval
*Bruton, Len T.
*Bujold, Bernard
Bulpin, Donald
Burke, Roger J.
Burns Foods Limited
*Burns Fry Limited
*Busque, Paul-André
Byrne, Gerald
C.F.B. Chatham Steering Committee
*C.I.L. Inc.
Cadeddu, Salvatore
*Cadillac Fairview Corporation Ltd.
Cairns, Wm. L.
*Calgary Association of Voluntary Agencies
*Calgary Chamber of Commerce
*Calgary Council for Advanced Technology
*Calgary Research and Development Authority
*Camco
Cameron, Douglas
*Cameron, Sandy, Chef de l'Opposition, Nouvelle-Écosse
Cameron, W.J.
Campbell, A.J.
Campbell, J.G.
*Campeau Corporation
*Canada West Foundation
Canadian-Arab Cultural Centre
*Canadian Association of Women Executives
*Canadian Business and Industry International Advisory Council
*Canadian Cattlemen's Association
*Canadian Centre for a Changing Society
*Canadian Centre for Philanthropy
*Canadian Co-operative Wheat Producers Limited
*Canadian General Electric Company Limited
*Canadian Hardware and Housewares Manufacturers Association
*Canadian Machine Builders' Association
*Canadian Organic Producers Marketing Cooperative Ltd.
*Canadian Society for Professional Engineers
*Canola Crushers of Western Canada
Canterra Engineering Ltd.
Cape Breton Co-operative Council
*Cape Breton Joint Expenditure Board
*Capeling, Ralph R.
*Capital Families
*Capital Region Development Commission Inc.
Cappell, Joel
Carlson, Gary
Caro, Denis H.J.
*Carpenters and Joiners Union, Local 494
Carrefour québécois des travailleurs de la famille
*Carrier-Sekani Tribal Council
*Carrothers, A.W.R.
*Cartier Circle
*Carver, Horace B., député provincial
*Cassidy, Michael, député provincial
Cassivi, Yvon
Catholic Family Services of Saskatoon
*Catholic Social Services
*Catholic Women's League of Canada
Cauchon, Dona
Cawkell, David M.
Caya, Martin
*Celanese Canada Inc.
*Centraide Canada
*Centraide-coeur du Québec
Centraide d'Ottawa-Carleton
*Centraide de Fredericton
*Centraide de Thompson
*Centraide de Winnipeg
*Centraide du Greater Toronto
Centraide du Lower Mainland
*Centraide Montréal
*Centraide Québec
Central Interior Tribal Councils
*Centrale de l'enseignement du Québec
*Centrale des syndicats démocratiques (Montréal)
*Centrale des syndicats démocratiques (ville de Québec)
*Centre d'information et de référence pour femmes
*Centre du bénévolat de Moncton
*Centre-femmes de Beauce
*Centre pour la défense de l'intérêt public
Chalifoux, John
*Chamber of Commerce Northwest Inc.
*Chambre de commerce de Chicoutimi
*Chambre de commerce de la province de Québec
*Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique
*Chambre de commerce du Canada (Montréal)
*Chambre de commerce du Canada (Ottawa)
*Chambre de commerce et d'industrie du Québec métropolitain
Charron, Edgar B.
Chartrand, Harry
Chase, Lloma Jane
*Checkland, Edward et Russell Pendergast
*Chemins de fer nationaux du Canada
Chilliwack Community Arts Council
Chorney, Paul
Chouinard, Faustin
*Church, R.B.
*Churches of Edmonton
Ciera Technology Ltd.
Citizens for Public Justice
*City of Windsor, Mayor's Committee on Services for the Unemployed
*City of Winnipeg, Department of Environmental Planning
Clément, Michèle
*Clements, Bryan
Cliche, Nicolas
*CNCP Télécommunications
*Coalition canadienne de la santé
*Coalition des organisations nationales volontaires
*Coalition of Social Organizations in Cape Breton
Coalition pour la protection de la vie humaine
Coffin, Garth
Coldwell, Susan
*College of New Caledonia
Collenette, L'honorable David M., Multiculturalisme
*Comact Inc.
*Cominco Ltd.
*Comité de promotion économique de Montréal
*Comité national d'action sur le statut de la femme
*Commission d'énergie du nord canadien
*Commission de développement Windsor-Essex
*Commission des transports des provinces de l'Atlantique
*Communauté urbaine de Montréal
*Community-Based Health Services Coalition
*Community Council of Greater Victoria
*Community Forum on Shared Responsibility
*Community Nursing Registry of Windsor Inc.
*Community Seminar (Prince George)
*Community Services Council (Newfoundland and Labrador)
*Confédération de l'Union des producteurs agricoles
*Confédération des caisses populaires et d'économie Desjardins du Québec
*Confédération des syndicats nationaux (Chicoutimi)
*Confédération des syndicats nationaux (Montréal)
*Confédération des syndicats nationaux (St-Georges-de-Beauce)
*Confédération des syndicats nationaux (Ville de Québec)
*Confederation of Alberta Faculty Associations
*Confederation of Regions Party of Alberta
*Conférence canadienne des arts
Conférence des associations de créateurs et créatrices du Québec
*Conférence des évêques catholiques du Canada
*Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme
*Congrès du travail du Canada
*Conseil canadien de développement social
*Conseil canadien de l'artisanat
*Conseil canadien de la coopération
*Conseil canadien des fabricants de meubles
*Conseil canadien des ingénieurs
*Conseil canadien des normes
*Conseil canadien des pêcheries
*Conseil canadien du commerce de détail
*Conseil canadien du commerce de détail (Winnipeg)
Conseil canadien pour la coopération internationale
*Conseil canadien pour la réadaptation des handicapés
Conseil consultatif canadien de l'environnement
*Conseil consultatif canadien de la situation de la femme

*Conseil consultatif sur la condition de la femme du Nouveau-Brunswick
*Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national
Conseil de la conservation du Nouveau-Brunswick
*Conseil de la coopération du Québec
Conseil de la sculpture du Québec
*Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton
*Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada
*Conseil des organismes nationaux ethnoculturels du Canada
*Conseil des sciences du Canada
*Conseil des viandes du Canada
*Conseil du patronat du Québec
*Conseil économique d'Alma et de Lac-St-Jean inc.
*Conseil économique de Beauce
*Conseil économique des provinces de l'Atlantique
*Conseil économique du Canada
*Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc.
*Conseil exécutif national du Parti québécois
*Conseil jeunesse provincial inc.
*Conseil national de recherches Canada
*Conseil national des femmes du Canada
*Conseil national des YMCA du Canada
Conseil national du bien-être social
*Conseil régional de développement de la région administrative de Québec
*Conseil régional de développement Saguenay-Lac-St-Jean-Chibougamau
*Conseil régional de la Pastorale La Chaudière
Conserver Action Research and Education Inc.
*Consolidated-Bathurst Inc.
*Consulting Engineers of Alberta
Control Data Canada Ltd.
Conzelmann, B.
*Co-op Union of Canada et la Canadian Co-op Credit Society
*Co-operative Trust Company of Canada
Cooper, Lawrence O.
*Cormie, Donald
Corner Brook Chamber of Commerce
*Corporation des artisans de Québec
*Corporation des retraités canadiens intéressés
*Corporation du Groupe La Laurentienne
*Council for Yukon Indians
*Council of Forest Industries of British Columbia
Council of the City of Winnipeg
Counterpoint Waterfront Community Development Corporation
Cowan, D.G.
*Cowan, Keith
Cowie, Wilbur Elliot
Cox, Daniel Jack
Cran, Emily Elizabeth
*Credit Union Central
Creelman Hill, Cynthia
Crispo, John
Croft, John G.
*Crossroads Resource Group
*Crowntek Inc.
Crysler, John
*Cunningham, Ruth
*Curtis, B.E.
*Dakota Ojibway Tribal Council
Daly Gordon Securities
*Daly, Donald J.
*Dansereau, Pierre
Darcel, Colin
*Dartmouth Chamber of Commerce
Davidson, Jim
Davis, Edgar H.
*Davis, L'honorable Jack, député provincial
Daybreak Non-Profit Shelter Corporation
De Boer, John
*de Fayer, T.L.
de Lasala, Jennifer
*Decima Research Limited
*Decore, Laurence, Maire d'Edmonton
Demers, Télesphore
*Dene Nation of the Northwest Territories
Dennison, Bill
DeYoe, Donald A.
*Dhensaw, Robert
Diament Knitting Mills Limited
DiCastri, Daphne
*Didier, René
*Diplômés de l'Université de Montréal
*District of Chilliwack
*District of Lynn Lake
*District of Mackenzie
*Dixon, Gordon F.
*Dobell, A.R.
Dolling, G.
*Dome Petroleum Limited
*Dominion Marine Association et l'Association des armateurs canadiens
*Dominion Textile Inc.
Doré, Charles
*Dow Chemical Canada Inc.
Doyle, J. Donald
Dragon, Jean-Jacques
Dubé, Francine
*Dunn, P.
Dwornik, Andrew S.
*Dyer, John
Dysart, Shirley, député provincial
*Dyson, William
*Ecology Action Centre
*Economic Development Advocacy Committee, County of Strathcona No. 20
*Economic Development Commission of the Cariboo Regional District
Elce, Ivan
Elliott, Jim
*Emberley, Kenneth
*Empey, William F.
*Employers' Council of British Columbia
*Énergie atomique du Canada, limitée
Engineer, Homi M.
Enright, John A.
*Entreprises Bell Canada inc.
Environnement Canada
*Erola, L'honorable Judy, Condition féminine, et Consommation et Corporations
*Fabricants canadiens de produits alimentaires
*Faculty Association of St. Thomas University
Fair, John E.
*Fairweather, Gordon
*Falconbridge Limited
*Family Farm Foundation of Canada
*Family Service Association of Metropolitan Toronto
Family Service Bureau of Regina
*Federated Anti-Poverty Groups of British Columbia
*Federated Co-operatives Limited
*Fédération acadienne de la Nouvelle-Écosse
*Fédération canadienne de l'agriculture
*Fédération canadienne de l'entreprise indépendante
*Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels
*Fédération canadienne des communications
Fédération canadienne des distributeurs indépendants de produits pétroliers
*Fédération canadienne des doyens de gestion et d'administration
*Fédération canadienne des enseignants
*Fédération canadienne des étudiants
*Fédération canadienne des municipalités
*Fédération canadienne du travail
*Fédération de l'Âge d'Or du Québec
*Fédération de l'Union des producteurs agricoles de la Beauce
*Fédération de l'Union des producteurs agricoles du Saguenay-Lac-St-Jean
*Fédération des agriculteurs de l'Ontario
*Fédération des associations de professeurs d'université du Nouveau-Brunswick
*Fédération des caisses populaires Desjardins du Saguenay-Lac-St-Jean
*Fédération des corporations de développement communautaire du Canada
Fédération des enseignants de l'Ontario
*Fédération des étudiants de l'Ontario
Fédération des femmes canadiennes-françaises
*Fédération des femmes du Québec
*Fédération des franco-colombiens
*Fédération des francophones hors Québec inc.
*Fédération des sociétés canadiennes d'assistance aux animaux
*Fédération des syndicats du secteur aluminium inc.
*Fédération des travailleurs des chantiers et autres industries maritimes assimilées
*Fédération des travailleurs du Québec
*Fédération du travail du Nouveau-Brunswick
*Fédération nationale des retraités et citoyens agés
Federation of Nova Scotian Heritage
*Federation of Saskatchewan Indian Nations
Federation of Sikh Societies of Canada
Fédération québécoise anti-pauvreté inc.
*Fedorick, Joy
Fell, R. Bruce
Fenech, V.
Film Factory Ltd.
Fiorino, Albert F.
*First United Church
Firth, C.B.
Fishermen's Survival Coalition
Fleck Bros. Limited
Fleming, Blake C.
*Fondation Asie-Pacifique du Canada
*Fondation canadienne d'éducation économique
*Fondation canadienne de recherche du droit de l'environnement
*Fondation canadienne pour la protection du patrimoine
Fondation de l'habitation coopérative
*Ford, J. Wm.
*Formula Growth Limited
Fors, P.B.
Fortune, John
Foster, W.E.
*Fox, L'honorable Francis
Franklin, John N.
*Fraser Institute
*Fredericton Chamber of Commerce
*Frobisher Inn
Front des artistes canadiens
Gagnon, Jean
*Gallagher, Jack P.
Galley, Ann
Garde-Hansen, H.
*Garneau, Raymond
Gatenby, R.
*Gaz Inter-Cité Québec Inc.
*Geery, Harold
*Genstar Corporation

George Weston Limited
*Gibson, Gordon et Peter McCormick
Girard, Georgette
Goering, J.W.L.
*Goldberg, Michael A.
*Goldsack, Douglas
Gomero, Orlando
*Gomes, Mary Jane et Emil Kolompar
*Gonick, Cy
Gorling, G.
*Gorman, Ryan M. et Peter R.
*Gouvernement de l'Alberta
*Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard
*Gouvernement de l'Ontario
Gouvernement de la Nouvelle-Écosse
*Gouvernement de Saskatchewan
*Gouvernement de Terre Neuve et du Labrador
*Gouvernement des Territoires du Nord Ouest
*Gouvernement du Manitoba
*Gouvernement du Nouveau-Brunswick
*Gouvernement du Québec
*Gouvernement du Yukon
*Grace, Norman
*Grand conseil des Cris (du Québec)
*Grassby, James
*Gray, James K.
Great Lakes Forest Products Limited
*Greater Charlottetown Area Chamber of Commerce
*Greater Summerside Chamber of Commerce
*Greater Victoria Chamber of Commerce
*Green Party of Ontario
Grolle, E. Hendrick
*Groupe d'action pour l'avenir technologique et industriel de la région de Québec
*Groupe de travail sur la micro-électronique et l'emploi
Gue, Frank S.
Gulf Canada Limited
H.C.A. Development Consultants
*H.N. Halvorson Consultants Ltd.
*Habitation Populaire de Québec Inc.
Haji, G.
*Halifax Board of Trade
*Halifax County Municipality
Halina, J.W.
Halo, Julius
*Hamill, Louis
*Hamilton and District Labour Council
Hancox, Kenrick G.
*Hargrave, Bert, député fédéral
*Hattersley, J. Martin
*Hawker Siddeley Canada Inc.
*Hay Associates Canada Limited
Haydu, Stephen C.
Hayos, Vera M.
Heading, Roddy
*Health Coalition of Nova Scotia
*Heap, Dan, député fédéral
Help the Aged
Henderson, Ian
Heritage Ottawa
Heritage Winnipeg
Herzstein, Robert
Higgins, Brian
Hildebrand, John L.
*Hill, John
*Hill, Stuart B.
Hills, Keith
Hitchins, D.H.
Hoinkes, Robert H.
*Holland College
*Holman, Lucy
*Honeywell Limited
Hope-Simpson, Peggy
Hopkins, Leonard D., député fédéral
Hopperton, Hugh E.
Hughes, C.D.
*Hum, Derek
*Human Resources Development Association
Hunaus, F.
Hutcheon, A.D.
Ilett, James
*Immigrant and Multicultural Services Society
*INCO Limited (Sudbury)
*INCO Limited (Thompson)
Income Maintenance for the Handicapped Coordinating Group
*Industrial Cape Breton Board of Trade
*Infonorth Computing Inc.
Inniss, Scott
Innuit Group
*Institut agricole du Canada
*Institut C.D. Howe
*Institut canadien d'aménagement urbain
*Institut canadien d'éducation des adultes
Institut canadien de la retraite
*Institut canadien de politique économique
*Institut canadien de recherches pour l'avancement de la femme
Institut canadien des comptables agréés
*Institut canadien des mines et de la métallurgie
*Institut canadien des textiles
*Institut canadien des urbanistes
Institut de chimie du Canada
*Institut de recherches en dons et en affaires publiques
*Institut forestier du Canada
*Institut Gamma
*Institut Nord-Sud
*Institut pour l'étude de l'environnement
*Institut professionnel de la Fonction publique du Canada
*Institut Vanier de la famille
*Interprovincial Steel and Pipe Corp. Ltd.
*Inuit Circumpolar Conference
*Inuit Tapirisat of Canada
*Inuvik Dene Band
J.H. Stacey Professional Research and Information Services
*James Bay Tribal Council of the Nishnawbe-Aski Nation
Janssen, W.P.
*Jean, Michèle
Jeunes libéraux du Nouveau-Brunswick
*Jewett, G.A.
*Jim Lotz Associates
Johnson, Brian A.
*Johnson, Eunadie
*Johnson, Martine, Maire de Frobisher Bay
*Johnston, L'honorable Donald
*Jones, Howard
*Jorgenson, Dianne E.
Julian, Henry
*Jurdant, Michel et Barbara Tessier
*Kablalik, Henry
Kagawa, Dean
Kaiser, K.
Kantor, Mark G.
Kastner, Arnold
Kavana, James
*Keewatin Chamber of Commerce
*Keewatin Inuit Association
*Keewatin Regional Council
Kekuli Audio Visual Society
Kennedy, Terrence
Kent, William
*Khachatourians, George G.
*Kierans, Thomas W.
*King, Gordon
Kirkman, Fred
Kitchener Chamber of Commerce
*Kitikmeot Inuit Association
Klasen, Olaf
Korey, George
*Kristjanson, Leo F.
*Kungl, Willy
Kurland Development Corporation
*Labour Council of Metropolitan Toronto
Ladell, B.W.
*Lakehead Social Planning Council
Lambton County Board of Education
*Lamontagne, Lorne et Alex Murchie
*Langelier, Denis
Larson, L.A.
*Latimer, Rod R.
Laubach Literacy of Canada
Laubach Literacy of Canada — Ontario
*Lavoie, Jean-Claude, Maire de Shipshaw
LeBlanc, Ronald C.
Le Groupe Desgagnés inc.
*Le Groupe SNC
Lehner, Joseph V.
LeMay, M. Martial
*Lemeur, Father
Lemire, Jean-Marc
Lemprière, J.V.
*LePage, Paul
*Lethbridge Chamber of Commerce
*Lethbridge Interagency Committee
*Lethbridge Research Station
Lewis, L.A.
Lingman, Bob
Little, Thomas B.
*Local Exchange Trading System
*London Life Insurance Company
Lone Rock Resources Ltd.
*Loomis, Reg D.
*Low, Ken
*Lowry, Peter J.
Lubbock, Michael R.
Luttervelt, Douglas H.
Maass, G.
Macaree, David
MacBain, Al, député fédéral
Macintosh, Norman B. et John Coleman
MacIsaac, Ronald F.
Mackie, James F.
MacKinnon, Frank
*MacKinnon, Fred
*MacLaren, G.W.
*Maclean Hunter Limited
*MacLean, Vincent J., député provincial
MacMillan, Bruce
*MacMillan, George S.
*Maine, Frank
*Mainland Dairymen's Association
Maire, André
*Makivik Corporation
Malcolmson, Kim
*Management Council for Responsible Employee Relations
Mangalam, M. et Mme
Manitoba Action Committee on the Status of Women
*Manitoba Advisory Council on the Status of Women
*Manitoba Anti-Poverty Organization Inc.
Manitoba Association for Children and Adults with Learning Disabilities
*Manitoba Association of Urban Municipalities
*Manitoba Federation of Labour
*Manitoba Government Employees' Association
*Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc.
Mardon, D.J. et G.N. Ionides
Maritide Co. Ltd.
*Maritime Electric Company, Limited
*Maritime Lumber Bureau
*Maritime Telegraph and Telephone Company Limited

Matejko, Alexander J.
Mathes, A.F.
Maynard, Murray R.
McAllister, Kenneth
McClusky, John B.
McDonald, Neil
*McGill University
McMaster University
McRuer, John D.
McWilliam, Shirlie
Meincke, Peter
*Mellany, David
*Memorial University of Newfoundland, Faculty of Business Administration
*Mennonite Central Committee Canada
Mensah, Spero
Mental Health Association in Saskatchewan
*Métallurgie Frontenac Ltée
*Métallurgistes unis d'Amérique
*Métallurgistes unis d'Amérique, local 1064
*Métallurgistes unis d'Amérique, local 6166
*Métallurgistes unis d'Amérique, local 6500
*Métailurgistes unis d'Amérique, Whitehorse
*Métis Association of the Northwest Territories
Métivier, Gilles
Meyer, Jack L.
Michael Doyle & Associates Limited
Michael Jarvis Consultants Limited
*Michael, Cliff, député provincial
*Midas Reform Movement of Alberta
*Miller, Bernard F.
*Mineault, Guy
*Mining Association of British Columbia
Minto Family Life Education Centre Inc.
Miramichi Region Development Corporation Inc.
Mitchell, Ian H.
Mobilisation contre la misère
Monenco Limited
Montgomery, James L.M.
Morison, George
*Morley, Joseph A.
Moss, Lawson Co. Limited
*Mount Saint Vincent University
Mowers, Cleo W.
*Mundell, Robert A.
*Municipality of Metropolitan Toronto
Municipality of the District of Lunenburg
Munro, L'honorable John C., Affaires indiennes et du Nord
*Murphy, Rod, député fédéral
Murray, G. Betty
*Murray, R.V.
Nance, Phillip et Krista
Nashwaak Consulting
*Nasogaluak, William et Doug Billingsley
*Native Canadian Petroleum Association and Canada Geothermal Oil Ltd.
*Native Communications Inc.
Nazaire, Lionel
*Neary, Stephen A., député provincial
*Nevison, Myrne
*New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians
New Brunswick Premier's Council on the Status of Disabled Persons
*New Brunswick Telephone Company Limited
*New Dawn Enterprises Ltd.
*Newfoundland and Labrador Arts Council
*Newfoundland and Labrador Federation of Labour
Newfoundland and Labrador Federation of Municipalities
*Newfoundland and Labrador Human Rights Association
*Newfoundland and Labrador Youth Advisory Council
*Newfoundland Association of Social Workers
*Newfoundland Light and Power Co. Limited
Nicholls, A.L.
Nicholson, G. Paul
Nicolaou, Anthony D.
*Nishnawbe-Aski Nation
*Non-Organized Workers of Thunder Bay
*Nordair
*Nordicity Group Ltd.
*Norman Regional Development Inc.
Norrie, G.C.
North Shore Citizens Committee for Responsible Forest Management
*Northeastern Ontario Energy Conservation Association
*Northern Development Council of British Columbia
*Northern Flood Committee
*Northern Ontario District Council of Lumber and Sawmill Workers Union
*Northern Telecom Limited
*Northwest Territories Association of Municipalities
*Northwest Territories Chamber of Mines
*Northwest Territories Friendship Centres
*Northwest Territories Motor Transport Association
*Northwest Territories Public Service
*Northwest Territories Registered Nurses Association
*Northwest Territories Teachers' Association (Inuvik)
*Northwest Territories Teachers' Association (Yellowknife)
*Northwestern Ontario Municipal Association
*Northwestern Ontario Women's Centre
*Nouveau parti démocratique du Nouveau-Brunswick
Nova Scotia Advisory Council on the Status of Women
Nova Scotia Farmers' Union
*Nova Scotia Federation of Labour
*Nova Scotia New Democratic Party
*Nova Scotia Nurses' Union
*Nova Scotia Teachers' Union
*NOVATRON
*Nunavut Constitutional Forum
*Nuu-Chah-Nulth Tribal Council
O'Brien, Chris
O'Brien, Terry
*Oberlander, H. Peter
Oberle, Frank, député fédéral
Oberti, Oberto
*Ocean Harvesters Limited
*Office canadien pour un renouveau industriel
*Office de la pastorale sociale du Diocèse de Québec
Ogden, Michael
Oliver, J.W.
Olshanoski, Stan
Ontario Association of Family Service Agencies
*Ontario Business Improvement Area Association
Ontario Committee on the Status of Women
*Ontario Federation of Agriculture
*Ontario Institute of Agrologists
*Ontario Secondary School Teachers' Federation
*Operation Solidarity
Ophek, Eli
Orchestre symphonique d'Ottawa
*Ordre des comptables agréés du Québec
*Ordre des ingénieurs du Québec
Osborne, John E.
*Ottawa-Carleton Board of Trade
Otto, Carl H.
*Ouellet, L'honorable André
Overs, John E.
Oxley, F.O.
*Pacific Group for Policy Alternatives
Palliser Wheat Growers Association
*Palmer, James S.
*Panarctic Oils Ltd.
*Paradigm Health
Parliament, H.E.
*Parti communiste du Canada
*Parti libéral du Manitoba
*Parti libéral du Nouveau-Brunswick
Parti libéral du Québec
Paterson, Ross H.
*Paul, Ross H.
*Paus-Jenssen, A.
Payne, Fern G.
Payne, G.
*Pearson, Brian
Peeters, Martin
*Peitchinis, Stephen G.
*Pelletier, Lionel
Percival, Alan Hardy
*Percy, Michael
Perel, Motty
Perley, Daniel R.
*Perrault, Charles
*Peters, Abe
Peters, H.
*Pétro-Canada
*Pétromont Inc.
Pettick, Joseph
*Pictou County Research and Development Commission
Piper, T.C.
*Pitfield, Sénateur P.M.
*Placer Development Limited
Planetary Initiative for the World We Choose
Podhy, Pauline
Polyvalente "Le Boisé", Atelier de culture
*Pomerleau, Hervé
Ponderosa Park Development Co. Ltd.
Porter, Stephen
Pousette, John
*Prairie Implement Manufacturers Association
*Pratt & Whitney Canada Inc.
Presber, T.C.
*Prince Edward Island Advisory Council on the Status of Women
*Prince Edward Island Egg Commodity Marketing Board
*Prince Edward Island Federation of Agriculture
*Prince Edward Island Potato Marketing Board
*Prince George and District Labour Council
*Prince George and District Senior Citizens Activity Centre
*Prince George and District United Way
*Prince George Chamber of Commerce
Prince George Community Arts Council
*Prince George Region Development Corporation
*Procycle Inc.
*Prospectors and Developers Association
*Provincial Advisory Council on the Status of Women (Newfoundland and Labrador)
Pugsley, William H.
Puziak, M.D.
Quittner, J.K.
Ray, A.K.
*Ray, Gordon
Raycroft, J.G.
*Raynauld, André
Récupération Bois-Francs Inc.
Reese, Peter J.
*Regional Municipality of Sudbury

*Regional Municipality of York
*Registered Nurses' Association of British Columbia
Reid, James F.
*Rémillard, Gil
Rental Housing Council of British Columbia
*Réseau d'action et d'information pour les femmes
Richard, J.G.
*Ricks, James et Frances A.
Riddell, C.H.
*Roberts, Stan C.
Robertson, Alec
*Robertson, Gordon
Robson, C.A.
Roussel, Claude
Rowan, William O.
*Roy, Fabien
Roy, Réal
Rudnyckyj, J.B.
Rumball, Donald A.
Rupert, Gary B.
*Rural Learning Association
*Salonius, P.O.
Saltsman, Max
*Sarasin, André C.
Sarnia/Lambton Economic Development Commission
*Saskatchewan Action Committee on the Status of Women
*Saskatchewan Chamber of Commerce
Saskatchewan Co-ordinating Council on Social Planning
*Saskatchewan Council for International Co-operation
*Saskatchewan Environmental Society
*Saskatchewan Federation of Agriculture
*Saskatchewan Federation of Labour
*Saskatchewan Mining Association Inc.
*Saskatchewan Teachers' Federation
*Saskatchewan Urban Municipalities Association
*Saskatchewan Working Women
*Saskatoon Board of Trade
*Saskatoon Union of Unemployed Workers
Schey, John A.
School of Economic Science
*Scott, Anthony
Scott, Donald P.
Scott, James A.
Scott, Paul
Scott, Stephen
Seaboard Lumber Sales Company Limited
*Sebella, Carol John
*Seeley, Larry E.
*Semotiuk, Andriy J.
Service canadien des forêts
Settle, Winston
*Sévigny, Roseline et Noëlla Porter
Shargool, Peter D.
Shaska, Gus
Shaw, N.
Shelford, Cyril M.
Shepard, Merrill W.
Sheps, Lillian
Shields, R. et W. Sheridan
Shields, William S.
Shiell, Maisie
Shumuk, Ivan
*Sierra Club of Western Canada
*Simek, Stefan
Simmons, Helen
Simpson, C.H.
*SLACAN
*Smith International Canada Ltd.
*Smith, Arthur
Smits, Nel
Smyth, Steven
*Snyder, Harold L.
*Sobolewski, André
*Social Action Commission, Roman Catholic Diocese of Charlottetown
*Social Planning and Research Council of Hamilton and District
*Social Planning and Review Council of British Columbia
*Social Planning Council of Metropolitan Toronto
*Social Planning Council of Winnipeg
Société canadienne de génie biomédical
*Société canadienne de la Croix-Rouge
Société canadienne du génie chimique
Société canadienne pour l'étude de l'enseignement supérieur
*Société de développement de Jonquière inc.
*Société de développement du Cap-Breton
*Société de recherche sur la faillite Sagamie
*Société des comptables en management
*Société des fabricants de véhicules à moteur
*Société inter-port de Québec
*Société Saint-Thomas d'Aquin
Society of Atomic Energy Canada Ltd. Professional Employees, Executive, Chalk River
Society of Atomic Energy Canada Ltd. Professional Employees, Pinawa
*Software Industry Development Association
*Sommet québécois de la jeunesse
*Sorensen, Lynda, député provincial
Sorrenti, Adam M.
*South Grenville District High School, Students of Grade 13 Geography
Southern Kings and Queens Community Advisory Board
*Southern, R.D.
Spangehl, Ed.
*St. Clair College
St. Francis Xavier University
*St. John Board of Trade
*St. John's Board of Trade
*St. Patrick's Social Justice Committee
*Staples, Richard
*Status of Women Action Group (Victoria)
*Status of Women Council (Yukon)
Steering Committee for Implementing the Ecosystem Approach
*Stein, Carol
Stewart, Ross et Evaleen Jaager
Steyaert, Octaaf
*STOP Inc.
*Storefront for Voluntary Agencies
*Sub Committee on Youth Unemployment
*Sudbury 2001
*Sudbury Federal New Democratic Party
*Swanson, M.L.
*Sydney Steel Corporation
Syed, Javed
*Symes, Beth et Marilou McPhedran
*Syndicat canadien de la Fonction publique
*Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario
Syndicat des producteurs de bois de la Beauce
*Syndicat des travailleurs de la Société Asbestos Ltée Inc.
*Syndicat des travailleurs en communication du Canada
*Syndicat international des marins canadiens
*Syndicat international des travailleurs de l'automobile, de l'aéronautique et de l'astronautique et des instruments aratoires d'Amérique
*Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique
*Syndicat national de la Fonction publique provinciale
*Syndicat national des cultivateurs
*Syndicat national des cultivateurs (I.-P.-É.)
*Synode général de l'Église Épiscopale du Canada
Tallman, F.R.J.
Taylor, A.
Taylor, D. Angus
*Technical University of Nova Scotia
Teconomics Limited
Thakur, Hari K.
Therriault, Clément Guy
3rd Dimensions and Associates Ltd.
Thomas, Morley
*Thompson Chamber of Commerce
*Thompson Industrial Commission
*Thompson, Brian
Thompson, Fred G.
Thompson, Kirk
*Thunder Bay and District Council of Clergy
*Thunder Bay and District Labour Council
*Thunder Bay Economic Development Corporation
*Thunder Bay Indian Youth Friendship Society
*Thunder Bay Multicultural Association
Toolsie, Rampersand
*Toppin, Don
*Toronto Board of Education
Town of Oromocto
Town of Prescott
Town of Swan River
*Transalta Utilities Corporation
*Travel Industry Association of the Northwest Territories
*Tremblay, Pierre
*Trent University
*TVOntario
Twigg, John
*Ubriaco, Rita
*Ultramar Canada Inc.
*Unemployment Committee of Regina
*Union des associations des professeurs des universités de l'Ontario
*Union des Municipalités du Québec
*Union internationale des opérateurs de machines lourdes
Union of Ontario Indians
*United Church of Canada, Working Unit on Social Issues and Justice
United Grain Growers Limited
*United Mine Workers of America, District 18
*United Mine Workers of America, District 26
*United Native Nations
*University College of Cape Breton
*University of British Columbia, Centre for Continuing Education
*University of Calgary Faculty Association
*University of Lethbridge
*University of Manitoba, Faculty of Agriculture
*University of Regina
University of Regina Faculty Association
*University of Saskatchewan, MBA Students, College of Graduate Studies
*University of Waterloo
*University of Windsor
*University of Windsor, International Business Studies Research Unit
University of Winnipeg Working Group
*Urban Transportation Development Corporation Ltd.
Ursel, Norman H.
*Valcin, Yvon
Van Leeuwen, Bert
*Van Roggen, Sénateur George
*Vancouver Board of Trade
*Vancouver Island Building and Construction Trades Council

*Vancouver Unemployed Action Centre
*Vancouver Women in Trades Association
*Via Rail Canada Inc.
*Victoria Labour Council
*Ville d'Edmonton
*Ville d'Ottawa
*Ville de Calgary
*Ville de Charlottetown
*Ville de Chicoutimi
*Ville de Fredericton
*Ville de Halifax
Ville de Hull
*Ville de Lethbridge
*Ville de Moncton
*Ville de Vancouver
*Ville de Windsor
*Ville de Yellowknife
Vincent, Kimbell R.
*Voluntary Planning Board
Volunteer Centre of Calgary
Vosper, Velma
*Wahn, J.D.
*Walker, Graham
Wallace, James
Walsh, E.D.
Ward, Neil
Watson, John R.
Wayman, Morris
*Weaver, Bill W.
Webb, Geoff
*Webb, J. Tom
*Wells, Bill
Weppler, Reuben
Weser, Ernest J.
*Western Energy Investments Ltd.
*Western Stock Growers' Association
*Western Transportation Advisory Council
*Whelan, L'honorable Eugene
White, Walter E.
Whitehorse Chamber of Commerce
Whitney, Joanne
*Whyte, John Donaldson
Williams, Merlyn M.
*Williamson, Ian B.
Willson, Bruce F.
Willson, W. H.
*Wilson, L.R.
*Windsor and District Labour Council
*Windsor Chamber of Commerce
*Windsor Coalition for Development
*Windsor Women's Incentive Centre
*Winnipeg Chamber of Commerce
*Winnipeg Co-ordinating Committee for Disarmament
*Winnipeg Commodity Exchange
*Winnipeg Labour Council
Wise, Dorothy
*Women Against the Budget
*Women and Economic Development Committee of the Northwestern Ontario Women's Decade Council
*Women United for a Non-Exploitive New Age
*Women Unlimited
*Women's Involvement Committee of Upper Trinity South
Women's Network Incorporated
*Woodbridge, Reed and Associates Ltd.
Woods, Elizabeth
*Wyeth Ltd.
Yorston, Wilfred
*Young Women's Christian Association of Calgary
*Young Women's Christian Association of Canada
*Young Women's Christian Association of Metropolitan Toronto
Young Women's Christian Association of Thompson
*Young, David R.
*Yukon Chamber of Mines
*Yukon Teachers' Association
*Yukon Territorial Public Service Association
*Yukon Visitors Association
Zimmermann, Hans G.

Notes

Notes